

DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL PARTICIPATIF ET NÉGOCIÉ (DTPN)

LA FACILITATION POUR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE



Sous la direction de: Paolo Groppo,
Spécialiste du développement territorial, NRL

Auteurs:
Jean Bonnal
Carolina Cenerini
Gérard Ciparisse
Massimo Rossi

Juin 2013

Photographie: Participation villageoise à la mise au point du schéma d'irrigation de Munda-Munda, village de Nante, district de Maganja da Costa, province du Zambèze, Mozambique, décembre 2011. Crédit: Ruben Villanueva.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Sigles

AFIP: Division des systèmes et des techniques d'information

AGLL: Service de la gestion des terres et de la nutrition des plantes (FAO)

ART: Analyse et recherches territoriales

CDE: Concertation, décision et environnement

CIRADR: Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural

CNAM: Conservatoire national des arts et métiers

CODECO: Conseils de développement de la communauté

CODEM: Conseils municipaux de développement

CSA: Comité de la sécurité alimentaire mondiale

DNOR: Direction territoriale nationale de planification

DTPN: Développement territorial participatif et négocié

ENGREF: École nationale du génie rural des eaux et forêts

FAO: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

GAL: Groupes d'action locale

MEDD: Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

NRLA: Unité de gestion des régimes fonciers (FAO)

ONG: Organisation(s) non gouvernementale(s)

PLUD: Participatory Land Use Development

PPB: Planification participative ascendante

PST: Pacte social territorial

RED-IFO: Regionalization and Differentiation Methodology (RED)/Information training and Organization (IFO)

SDAA: Service des régimes fonciers (FAO)

SDAR: Service des institutions rurales et de la participation (FAO)

SDRE: Service de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication (FAO)

SDT: Traitement spécial et différencié

SDW: Division de la parité hommes-femmes et de la population (FAO)

Sommaire

<i>Sigles</i>	<i>iii</i>
<i>Sommaire</i>	<i>v</i>
<i>Préface</i>	<i>1</i>
<i>1. Remarques introductives</i>	<i>3</i>
<i>2. Gouvernance territoriale</i>	<i>5</i>
<i>3. Développement local, territorial et gouvernance</i>	<i>6</i>
3.1 Comment gérer la dimension intégrée?	6
3.2 Comment gérer la dimension décentralisée?	6
3.3 Comment gérer la dimension participative?	7
3.4 Comment gérer la dimension négociée?	7
<i>4. Émergence d’une nouvelle figure professionnelle</i>	<i>9</i>
<i>5. À quel moment la facilitation est-elle rendue nécessaire?</i>	<i>11</i>
<i>6. Objectifs d’un dialogue territorial</i>	<i>15</i>
<i>7. Facilitateur territorial</i>	<i>16</i>
7.1 Trois fonctions essentielles.....	17
7.2 Compétences de base	18
<i>8. Étapes d’un dialogue concernant le territoire</i>	<i>20</i>
8.1 Phase zéro – Logique de l’intervention	22
8.2 Phase 1 – Regards	25
8.3 Phase 2 – Horizons: dialogue et propositions	28
8.4 Phase 3 – Processus de négociation: médiation et élaboration d’un consensus	38
8.5 Phase 4 – Pacte social territorial (PST)	46
8.6 Phase 5 – Mise en œuvre du pacte social territorial	48
8.7 Phase 6 – Suivi externe et évaluation	49
<i>9. Limites et atouts du dialogue territorial</i>	<i>50</i>
9.1 Au départ: des circonstances aux antipodes de ces types de dialogue.....	50
9.2 En cours de route: des causes d’échec partiel ou total	50
9.3 Apports spécifiques de la médiation	50
<i>10. Annexes</i>	<i>52</i>
<i>11. Références</i>	<i>60</i>

Préface

Bien que toute une série d'interventions en matière de réforme agraire et de développement rural ait eu lieu, les problèmes liés à la terre¹ et à l'eau² perdurent de façon aiguë dans les pays en développement et en transition. En 2012, dans l'introduction du document que la FAO a présenté à la Conférence de Rio+20 il était dit que «force est de constater que plus de 900 millions de personnes souffrent encore de la faim [...] et que pour réduire la faim et la malnutrition, il faut commencer par assurer un accès équitable aux ressources, à l'emploi et aux revenus dans les zones rurales³». Pour la plupart d'entre elles, l'insécurité en ce qui concerne l'accès aux ressources naturelles est étroitement liée à la pauvreté.

La Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR) mit en place une tribune pour des discussions sur les politiques foncières⁴. À cette occasion, la FAO a présenté une proposition pour une méthode novatrice, en mesure de combattre ces problèmes: la méthode du développement territorial participatif et négocié (DTPN)⁵.

Plus récemment, en mai 2012, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de la FAO a approuvé les «Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale⁶», en prenant en compte toutes formes de régimes fonciers: publics, privés, communautaires, autochtones, coutumiers et informels. Elles ont été élaborées, à l'échelle mondiale, à travers un large partenariat d'organisations internationales, régionales et nationales qui ont collaboré à la mise en œuvre de changements mondiaux de la gouvernance foncière. L'élaboration des Directives a fait l'objet d'un processus ouvert qui s'est appuyé sur une série de consultations et de négociations.

Dix consultations au niveau régional, une consultation à l'échelle du secteur privé et quatre consultations au sein de la société civile ont été organisées entre septembre 2009 et novembre 2010. Ces réunions ont rassemblé près de 1 000 personnes provenant de plus de 130 pays. Les participants représentaient des institutions gouvernementales, de la société civile, du monde universitaire et des agences des Nations Unies. Chaque réunion de consultation a fait l'objet d'une évaluation pour identifier les thèmes et les actions à inclure dans les Directives, à l'intérieur d'un contexte de gouvernance foncière. L'avant-projet

¹ FAO, 2011.

² FAO, 2008.

³ FAO, 2012.

⁴ <http://landportal.info/resource/global/icarrd-resources>

⁵ Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR), tenue à Porto Alegre, Brésil, en mars 2006.

⁶ FAO, 2012d.

des Directives a été préparé à la suite des conclusions du processus de consultation et d'une consultation électronique organisée en avril/mai 2011.

La première version des Directives a intégré les propositions provenant des secteurs public et privé, de la société civile et du monde universitaire. La version finale des Directives a été rédigée à partir de négociations intergouvernementales conduites par le CSA en juillet et octobre 2011, ainsi qu'en mars 2012.

Dans l'actuelle perspective État/société civile qui a cours dans nombre de pays, l'interaction entre l'État et les acteurs sociaux pousse aux réformes des structures agraires ou non. Les diverses positions, en ce domaine, varient notablement.

D'une part, les organisations paysannes et les mouvements indigènes sont perçus comme un élément essentiel pour la réalisation de réformes et pour l'application pratique des principes contenus dans les Directives volontaires sur le foncier; toutefois, ils ne sont pas considérés comme suffisamment robustes tels quels.

D'autre part, l'État reste un acteur incontournable mais il ne joue pas nécessairement le rôle de meneur du jeu. De leur côté, les marchés constituent le contexte à l'intérieur duquel les paysans qui reçoivent de la terre doivent être à même de poser les bases de leur subsistance⁷.

Concentrer l'attention et les interventions ultérieures de développement sur les interactions dynamiques (qui comprennent les coalitions, le dialogue, les négociations, les consultations, les affaires, la confrontation et les alliances momentanées) entre différentes espèces d'acteurs peut amener à une meilleure compréhension du processus des politiques de développement.

La difficulté principale consiste à créer les meilleures conditions de constitution et d'agrégation des diverses coalitions de réforme à l'intérieur des gouvernements et des organisations autonomes de la société civile.

L'objectif du présent document est de mieux définir certaines caractéristiques des ressources humaines qui s'avèrent indispensables si l'on veut «contribuer» au processus de convergence progressive et de collaboration entre les divers acteurs.

⁷ Borras, 2006.

1. Remarques introductives

Si l'abondance ou non des ressources est en grande partie une caractéristique physique et naturelle, la distribution des accès aux ressources dépend de la société, des rapports de force et des règles de gestion mises en jeu. Quelques variables liées à l'histoire permettent de distinguer plusieurs grandes problématiques qui auront une influence déterminante sur l'apparition de tensions, de conflits.

La reconnaissance des droits des habitants sur la terre et sur l'eau ne s'opère pas de la même façon dans les différentes cultures et les différentes époques. L'histoire a modelé cette construction, donnant un résultat particulièrement complexe et assez hétérogène. Pourtant, bien que les conceptions et les pratiques du droit ne soient pas uniformes partout dans le monde, certains systèmes peuvent s'imposer à d'autres et la globalisation tend à uniformiser les situations d'administration des droits sur la base d'un modèle unique.

Pour arriver à démêler cet écheveau, il faut rappeler que les droits se construisent sur le terrain, depuis le bas, sur la base des rapports de force, des contraintes écologiques, dans des processus de long terme; cependant, ils peuvent aussi être imposés depuis le haut, par des structures étatiques, ou de l'extérieur, lors de phénomènes d'expansion impériale ou de soumission coloniale, par exemple.

Les droits sur la terre et les droits sur l'eau dans le monde sont conçus de façons différentes suivant les systèmes de droit en vigueur. Mais, le plus souvent, ces droits sur la terre et sur l'eau sont liés entre eux, à l'exception de ceux qui portent sur les eaux considérées comme publiques (les voies navigables). Ces droits tendent fréquemment aujourd'hui à être différenciés et traités indépendamment, dans la mesure où le prélèvement de grandes quantités d'eau à un endroit donné peut affecter le cycle de l'eau sur des superficies extrêmement vastes. Notons qu'il faut être vigilant sur la qualification «d'excessifs» attribuée parfois à certains prélèvements par rapport à d'autres qui ne le seraient pas; il est en outre nécessaire d'intégrer à la réflexion la chronique des aménagements et des arbitrages des allocations d'eau: ainsi, un prélèvement ancien, mais raisonnable, sur une rivière peut être qualifié d'excessif par des acteurs nouvellement installés en aval et qui chercheront à capter des ressources et à modifier les équilibres politiques en mettant en cause les plus anciens utilisateurs des eaux.

Les tensions et les conflits directement ou indirectement liés aux problèmes d'accès la terre ou à l'eau sont de nature différente, mais ils se développent dans une large mesure sur la base des contraintes que nous venons d'évoquer⁸. Le

⁸ Merlet, Groppo, 2011.

nombre croissant des conflits et des disputes liées aux terres et aux ressources naturelles, la dégradation croissante des terres démontrent l'urgente nécessité de poursuivre la réflexion sur ces thématiques de façon de plus en plus concrète, dans un effort de création de synergie et de passages qui puissent modifier de façon notable nos approches en ce qui concerne le thème de la territorialité.

Dans le passé, ces questions territoriales étaient surtout abordées et traitées par le Département de l'agriculture⁹ ou au niveau interdépartemental. L'adaptation continuelle de la méthodologie s'est accélérée, ces dernières années, tant au niveau des départements/divisions centrales qu'au niveau des efforts livrés dans les différents projets ou dans les sièges décentralisés.

Le DTPN¹⁰ en est un exemple; il apporte des propositions concrètes aux questions que comporte le développement territorial. Il s'agit d'une proposition méthodologique complexe, résultat du travail et des contributions du Service des régimes fonciers (SDAA) et du Service des institutions rurales et de la participation (SDAR) ainsi que des diverses contributions que d'autres collègues et amis ont bien voulu partager (en particulier la Division de la parité hommes-femmes et de la population – SDW – et du Service de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication – SDRE)¹¹). Des approches similaires ont vu le jour également au sein du Département des Forêts¹².

L'approche souligne les moments les plus significatifs du processus de négociation territoriale, ceux qui sont les plus riches de contenu en ce qui concerne les bases de toute action de développement et que l'on peut résumer en trois mots:

Dialogue, négociation et concertation.

L'objectif ultime et l'accent qui est mis dans la démarche ne portent pas sur la préparation d'un plan de développement ou d'un pacte territorial en soi, mais sur le processus et les dynamiques qui conduisent à de tels accords. La concertation et l'ouverture vers un dialogue social entre acteurs différents et qui ont, chacun, des intérêts divergents, représentent une étape fondamentale du processus.

⁹ FAO, 1993, 1997, 1999 et 2000.

¹⁰ FAO, 2005a et 2012b.

¹¹ Suite à la restructuration-reconstruction des divers départements de la FAO, une nouvelle division des terres et des eaux a remplacé l'ancienne division du développement rural dans le nouveau département (NR) de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Cette nouvelle division incorpore l'ancien Service des régimes fonciers (SDAA), de même qu'une fraction importante de l'ancien service de la gestion des terres et de la nutrition des plantes (AGLL) sous une nouvelle nomenclature: NRLA (Unité de gestion des régimes fonciers, de même qu'une autre unité composée essentiellement de l'ancien service de la gestion et du développement des ressources en eau). L'ancien service des institutions rurales, quant à lui, a été de même divisé en plusieurs composantes, qui ont migré soit vers le département NR soit vers celui des politiques économiques et sociales (ES).

¹² FAO, 1996, 2006e et 2010.

2. Gouvernance territoriale

La question de la gouvernance territoriale renvoie tout d'abord à celle du développement local et se situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux – privés, publics, associatifs – dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge. Elle peut être vue comme un processus en perpétuelle évolution, se nourrissant de la volonté des acteurs de participer activement à la gestion des espaces (territoires) et administrations locales.

Le territoire apparaît comme une entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales, entendues au sens large, c'est-à-dire avec ses activités, ses acteurs, ses réseaux... La coordination d'acteurs à l'échelle territoriale entraîne une mutation: la décision s'autonomise en partie par rapport au pouvoir central public; on assiste à une certaine polycentralité des formes de régulation, qui s'élargissent au social, au culturel et à l'économique. Le territoire en tant que construit social, économique et spatial fait appel à une organisation particulière.

Par ailleurs, l'État et ses structures politico-administratives connaissent une double évolution: la décentralisation des pouvoirs au profit d'autres niveaux (supérieurs, transversaux, infranationaux) et une recomposition des espaces d'exercice du pouvoir. L'espace politico-administratif est ainsi entraîné dans un mouvement de recomposition qui se traduit à la fois par une déterritorialisation et par la réappropriation d'autres niveaux spatiaux (reterritorialisation)¹³.

La gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement; elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective. La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes et part du principe qu'il est possible d'agir sans devoir s'en remettre au pouvoir de l'État¹⁴. On peut citer la définition du dictionnaire critique du territoire qui synthétise assez bien d'autres tentatives d'énonciation de ce concept: dans son utilisation actuelle, ce terme est un anglicisme. Il désigne une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de conduite de l'action mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'État.

¹³ Leloup, Moyart, Pecqueur, 2005/4.

¹⁴ Stoker, 1998.

3. Développement local, territorial et gouvernance

Le développement territorial négocié est une approche complexe enrichie des prises en compte successives de la dynamique des écosystèmes: la dimension intégrée, la dimension locale, la dimension participative. Ceci impose à la démarche négociée des exigences mais lui ménage également un avantage comparatif pour fournir des éclairages différents sur les espaces et constitue une tentative pour remédier aux contraintes vécues par les utilisateurs des ressources naturelles (terres, eaux, pêche et forêts, notamment).

3.1 Comment gérer la dimension intégrée?

- La multiplicité et la complexité croissante des critères de diagnostic et de zonage ont marqué l'évolution des méthodologies pour établir des diagnostics et proposer des actions. Les expertises ont bénéficié d'avancées technologiques, scientifiques et surtout informatiques pour affiner la conduite de leurs analyses. Mais ce phénomène a eu comme conséquence d'accroître la coupure entre savoir et action alors que le but recherché était de se rapprocher le plus possible des attentes et besoins des populations locales. Ce n'est pas en additionnant les critères que l'on arrivera à reconstituer le réel ni à résoudre les problèmes rencontrés par les utilisateurs des espaces ruraux.
- L'analyse systémique et la dynamique historique de fonctionnement et de dysfonctionnement des systèmes ruraux et de leurs emboîtements ont constitué la meilleure porte de sortie de la contradiction entre science et développement. C'est, en effet, dans la capacité de prendre en compte des aspects multiples, mais surtout de s'intéresser aux relations entre toutes ces dimensions et de déceler les logiques de fonctionnement des systèmes en mouvement, que se situent la compréhension des problèmes à traiter et l'identification des potentialités à mobiliser. Le comportement des utilisateurs du milieu revient au centre des préoccupations. Le plus grand avantage de cette approche est de rejoindre la vision des populations, avec une vision de genre, pour lesquelles la dimension intégrée est évidente puisqu'elles sont dans le monde réel au quotidien.

3.2 Comment gérer la dimension décentralisée?

- Les expertises sont passées des vertiges de l'altitude avec une vision globale des situations, à l'attraction du local pour se mettre au niveau des problèmes urgents à traiter. De nouveaux éclairages sur les dimensions locales permettent de passer du niveau global à un niveau zonal. Le zonage est en fait à double sens puisqu'il divise des entités de grandes tailles en dessinant des unités homogènes plus petites mais dont la délimitation regroupe leurs points communs. Dans le même temps, le souci de travailler avec les utilisateurs en

tenant compte de la délimitation des espaces vécus oblige à définir les échelles appropriées à ces deux exigences.

- Les échelles multiples conduisent à rechercher un équilibre acceptable entre le global et le local. Trop synthétisé, le zonage n'est plus lisible par les partenaires locaux. Trop éparpillé, il ne permet pas de voir les liens d'appartenance à des phénomènes plus larges. C'est dans ce sens que l'on peut reprendre les repères fournis par une décentralisation institutionnelle bien équilibrée, c'est-à-dire donnant aux niveaux intermédiaires la possibilité de pouvoir à la fois agréger les attentes locales tout en assurant l'articulation avec les dimensions nationales et les analyses globales.

3.3 Comment gérer la dimension participative?

- Impliquer les utilisateurs va enrichir la méthodologie de planification de l'utilisation des terres et des eaux. Mais entre la simple consultation des utilisateurs à leur maîtrise totale d'une gestion responsable et durable, un grand nombre de degrés existe (consultation, concertation, décision conjointe, délégation). Les outils utilisés sont aussi différents; en outre, il sera nécessaire de les adapter aux conditions politiques, socio-économiques et culturelles des espaces de concertation si l'on veut obtenir compréhension et adhésion à la démarche entamée avec les acteurs locaux.
- La participation est d'abord un partage de l'information pour mettre les parties prenantes en situation de comprendre, d'analyser et de choisir ensemble. De plus, il faut savoir que faire entrer les populations dans une fonction de codécideurs imposera aussi de les préparer par une formation adaptée et, d'une manière plus générale, d'assurer leur organisation en tant que membres d'une communauté d'intérêts. Ce sont les mécanismes de concertation, de prise de décision, d'arbitrage et, dans le cadre de mise en œuvre d'actions d'amélioration ou de restauration des ressources en terres et en eaux, les mécanismes de financement et de gestion des actions planifiées.

3.4 Comment gérer la dimension négociée?

- Le territoire doit être considéré car il permet de retrouver simultanément toutes les composantes recherchées dans les critères de zonage. En examinant l'implication des utilisateurs dans la démarche d'analyse et d'action, on pourrait croire que se trouvera plus facilement un espace de convergence de la concertation et de la prise de décision. Ceci à condition que la prise en compte des parties prenantes soit réelle, sans risque de créer des exclusions de certaines catégories socioculturelles. À cela s'ajoute le fait qu'en confrontant des visions multiples mais aussi des intérêts pouvant diverger, le territoire peut devenir un lieu de conflits.
- La négociation se présente alors comme outil de dialogue, de cohésion sociale, de gestion des conflits et de programmation des actions locales,

régionales, nationales et internationales. Elle est parfois intégrée dans des approches de zonage mais intervient ponctuellement ou pour la validation d'options déjà préparées. Le développement territorial cherche à aller plus loin en plaçant la négociation au centre de la démarche de planification des terres et des eaux¹⁵.

Pareilles considérations ont été mises en pratique dans le cadre de différents projets, comme celui de la proposition méthodologique Participatory Land Use Development (PLUD)¹⁶. Mis en œuvre pendant sept ans par la FAO en Bosnie-Herzégovine, le projet indique comment le concept de participation des acteurs de la zone du projet constitue la clé de voûte de tout le système de gestion du territoire.

Les objectifs de ce projet visaient les acteurs impliqués dans les processus de décision liés à l'usage des ressources territoriales. Pour n'en mentionner que quelques-uns: l'implication et l'augmentation de la participation de la société civile dans la définition des intérêts communs; la décentralisation des politiques; la redistribution des ressources naturelles dans le cadre d'un développement local durable.

De même, convient-il de rappeler les efforts réalisés dans le cadre du Projet régional GCP/RLA/139/JPN, tels que présentés dans le document *Ordenamiento territorial – una herramienta para el desarrollo rural sostenible*, qui confirme une fois de plus la valeur de ce processus de convergence méthodologique en cours de réalisation autour de ces thèmes.

Sur le même sujet, le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique a publié un *Handbook for trainers on participatory local development –The Panchayati Raj model in India*¹⁷, qui confirme la valeur des thématiques en examen. Une activité prioritaire pour la FAO sur le thème du développement rural en Asie et dans le Pacifique est l'amélioration de la participation des organisations de base dans le processus de prise de décision ainsi que l'apport de services d'appui dans le cadre de la décentralisation et de la bonne gouvernance régionale et locale. Sur le thème de la décentralisation, plusieurs ouvrages ont été produits par la FAO, dont: *Comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation. Le modèle RED-IFO et son utilisation*¹⁸.

Toutes ces réflexions sont également en rapport avec les nouveaux objectifs stratégiques de la FAO¹⁹, en particulier les numéros 2 et 3.

¹⁵ Bonnal, 2011.

¹⁶ Pour plus d'information:

http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Publications/BAGuidelines_en.pdf

¹⁷ FAO, 2003.

¹⁸ FAO, 2006c.

¹⁹ Objectif stratégique 1: Contribuer à l'éradication de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Objectif stratégique 2: Intensifier et améliorer la fourniture de biens et services provenant de l'agriculture, de la foresterie et des pêches de manière durable.

4. Émergence d'une nouvelle figure professionnelle

Lors de la CIRADR qui s'est tenue à Porto Alegre, on a pu se rendre compte, une fois de plus, de l'importance que revêt la méthode de travail, à la fois dans les milieux gouvernementaux que non-gouvernementaux: **dialogue**, **négociation** et **concertation** constituent des instruments essentiels pour s'atteler aux problèmes liés aux conflits territoriaux et aux ressources naturelles.

À la lumière de ces considérations, il nous semble important d'entamer une réflexion sur les figures professionnelles qui seraient à même de promouvoir cette approche méthodologique. L'idée est de penser à une équipe de personnes capables de créer des lieux de concertation et douées pour la médiation culturelle, grâce à leurs capacités propres (connaissance des usages et des cultures locales, capacité d'écoute et de communication, maîtrise des techniques d'interprétation et de psychologie relationnelle, connaissances juridiques, capacité à se mettre à la place d'autrui...).

Ces profils professionnels sortent du commun pour une bonne part, et l'on peut aisément se rendre compte de leur nécessité et de leur complexité. Il est urgent d'en indiquer, de la manière la plus complète possible, les caractéristiques fondamentales.

Dans la méthodologie du DTPN, nous parlons du profil du facilitateur du dialogue²⁰. Son rôle consiste essentiellement à se présenter comme neutre face aux acteurs du processus de développement territorial. En tant que partie neutre, il doit être en mesure de promouvoir une analyse conjointe du système, de provoquer le dialogue ainsi qu'une négociation efficiente entre les divers protagonistes.

Promouvoir une vision négociée et concertée du développement territorial nous oblige à une discussion avec les acteurs protagonistes, afin de tenter de saisir quelles pourraient être les opérations susceptibles d'être projetées et quels seraient les moyens à mettre en œuvre pour leur réalisation. S'immiscer dans un processus de développement, dans un contexte donné, signifie immanquablement porter des modifications à la réalité du moment. À cet égard, la situation peut s'avérer particulièrement délicate et comporter des risques pour les acteurs eux-mêmes. C'est la raison pour laquelle est indispensable l'intervention de

Objectif stratégique 3: Réduire la pauvreté rurale.

Objectif stratégique 4: Veiller à la mise en place de systèmes agricoles et alimentaires plus ouverts et plus efficaces aux niveaux local, national et international.

Objectif stratégique 5: Améliorer la résilience des moyens d'existence face à des menaces ou en situation de crise.

Objectif supplémentaire: Qualité, connaissances et services techniques.

(<http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg015f.pdf>)

²⁰ FAO, DTPN. *Op. cit.*, p. 50. (http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_en.pdf) et FAO, 2012b. DTPN, Abrégé, p. 27.

personnes jouissant de dons de compréhension et qui sont en mesure d'apprécier exactement les intérêts, les nécessités et les difficultés de chacune des parties concernées. De plus, il est essentiel qu'outre la communication, on trouve une façon commune d'échanger, à savoir une même manière de juger de la situation dans laquelle on intervient, de même que les diverses nécessités auxquelles on fait face, dans un processus d'apprentissage d'enrichissement mutuel dans la discussion.

5. À quel moment la facilitation est-elle rendue nécessaire?

Si l'on veut que les relations interculturelles soient correctement établies, certaines conditions de base sont nécessaires. Pour parler correctement de dialogue, de rencontre, d'échange entre acteurs locaux et agents de développement, il convient de donner toute leur valeur aux paroles. Le dialogue est une relation entre égaux ou mieux, une relation entre personnes en mesure de faire reconnaître leur propre subjectivité, leurs exigences spécifiques, leurs expériences personnelles, leurs intérêts particuliers, de même que leurs droits²¹. Toutefois, il arrive souvent que les acteurs locaux n'aient pas toutes les capacités sur les plans juridique, économique et social.

C'est sur la base de ces conditions de départ que la «médiation» se présente actuellement comme une exigence intrinsèque des sociétés multiculturelles. Il est de plus en plus important, dans pareils contextes, de se mettre volontairement dans les conditions d'écoute des interlocuteurs qui risqueraient d'être mis à l'écart pour des motifs socio-économiques, idéologiques, ethniques, etc.

L'écoute de l'autre permet de le comprendre sans l'identifier à ses propres aspirations: «l'engagement à reconnaître une dignité égale à chacun se concrétise à l'instant où je m'ouvre à la découverte de sa différence»²².

Le dialogue n'est pas un apprentissage réceptif ou passif dans lequel l'apprenant est considéré comme un simple réceptacle; la fonction principale de cet enseignement est de mettre en commun des connaissances existantes²³.

Les conditions indiquées par les opérateurs pour que semblable approche soit réalisable peuvent être résumées comme suit:

- écouter et éduquer à l'écoute;
- bénéficier d'une ouverture mentale appropriée;
- dépasser la crainte;
- travailler en confiance;
- créer des contextes plus favorables.

L'écoute et l'ouverture mentale sont liées au changement et donc à l'acceptation du changement par son apprentissage: de cette façon, la crainte du différent peut être surmontée et on peut alors espérer établir un dialogue stable et durable. En d'autres mots, l'écoute n'a de sens que conjointement à une volonté de comprendre et d'apprendre, que si «l'écoute va de pair avec le goût de la compréhension».

²¹ En ce qui concerne la pédagogie de la parole et du dialogue (Ebner, Buber, Capitini et Dolci), voir Chiasso, 1977, pp. 324-28.

²² Mancini, 1991, p. 81. Le thème de l'écoute a été largement développé dans l'ouvrage suivant du même auteur: Mancini, 1995.

²³ FAO, 2010.

L'écoute, l'ouverture mentale et le changement se compénètrent. L'intention est ici de dépasser une approche égocentrée et hostile au prochain: en effet, la ductilité et la capacité à recevoir les impulsions du dehors sont des qualités psychologiques sans lesquelles un dialogue n'est guère possible.

La peur constitue un obstacle au dialogue, tout en étant le résultat d'une insécurité personnelle. Par conséquent, il importe d'agir sur ces deux composantes de la personnalité:

- accepter «l'idée qu'on peut aussi être mis en difficulté par quelqu'un différent de soi»;
- expliciter «ce que chacun est; mettre cartes sur table, avec la dignité de se présenter pour qui on est vraiment».

Le but de l'opération est l'obtention d'un changement, ce qui signifie pour l'un ou l'autre un rapprochement des points de vue, pour d'autres encore une plus intime connaissance et donc, une amélioration des rapports interpersonnels²⁴.

À la lumière de ces considérations, les exigences de médiation se présentent quand:

- les acteurs appartenant à des cultures différentes se trouvent mêlés à des activités de communication réciproques;
- semblables relations ont cours dans des contextes où apparaît souvent un déséquilibre de pouvoir entre ceux qui participent aux interactions.

Pareilles situations peuvent même quelquefois provoquer des phénomènes d'incompréhension ou de méprise qui amènent inévitablement à des obstacles de communication ou à des formes de communication privées d'efficacité.

La complexité des processus liés à l'action médiatrice a nécessité une réflexion sur deux notions qui constituent les pôles entre lesquels se meut la médiation: le concept d'*advocacy* (la prise de position en faveur de quelqu'un ou en défense de quelque chose) et celui d'*empowerment* (la mise en condition de pouvoir). La médiation peut être vue comme une action qui vise à s'établir:

- comme une défense des droits d'un acteur (*advocacy*) qui éprouve des difficultés à faire reconnaître ses propres nécessités et à y satisfaire, en prenant sa défense verbalement ou en le représentant;
- comme soutien (*empowerment*) et aide à une personne pour qu'elle utilise au mieux les informations ou les stratégies les mieux à même de résoudre ses problèmes et que, grâce à cela, elle obtienne la plus grande autonomie possible dans la défense de ses propres positions²⁵.

²⁴ Baraldi, 2005, pp. 58-9.

²⁵ Sirna Terranova, 1996, p. 103.

La capacité d'écoute du «différent», de l'autre (différent dû à sa provenance géographique, culturelle, de race ou d'ethnie, ou de revenu, etc.), dépend de la modestie des acteurs impliqués²⁶.

Chambers souligne combien il importe de tenir en grande considération la patience comme la modestie:

«Aucune de ces méthodes n'aura d'efficacité si l'approche envisagée est erronée. Cette approche dépend de l'attitude et du comportement de l'expert 'étranger' ainsi que de son aptitude à susciter la participation des habitants.

La clé de cette participation est la relation humaine. À première vue, il pourrait sembler étonnant qu'il ait fallu attendre si longtemps avant de se rendre compte de la richesse des connaissances, de la créativité et de la capacité d'analyse des habitants d'un village. Mais il nous faut tenir compte du fait que les convictions, les attitudes et les comportements des experts sont profondément incrustés et cela, depuis longtemps. Il n'y a plus guère de mystère sur ce point: ils ont été conditionnés de telle sorte qu'ils ont pu s'imaginer et ont fini par se convaincre que les villageois sont des ignorants et, par conséquent, ils les inondent de questions à répétition, en les interrompant et sans écouter autre chose que ce qu'ils livrent comme première réponse à chaque demande. Voilà où gît le problème. L'apparente ignorance des populations rurales n'est en fait que le reflet de la propre ignorance des 'experts' et de leur incapacité à aider leurs interlocuteurs à s'exprimer et à partager leurs connaissances.

Ce qui manque, ce sont des attitudes et des comportements qui soient tournés vers les relations humaines comme:

- la participation de l'expert;
- le respect des habitants;
- la patience, sans vouloir aller droit au but, sans presser les temps, sans interrompre;
- la modestie;
- des instruments et méthodes qui permettront aux habitants de s'exprimer et d'analyser leurs propres connaissances»²⁷.

Formuler un projet territorial doit consister avant tout en un acte de modestie.

Des acteurs concernés, on ne peut prétendre qu'ils modifient tous les éléments d'une situation, dans une zone/une région spécifique, qu'ils apportent une réponse à autant de problèmes à la fois et cela, dans un temps limité. Dans la réalité, au contraire, il arrive trop souvent qu'il y ait une accumulation de convergences entre les acteurs dans la formulation d'un projet: il y a les donateurs ou les financiers, les agences ou les chargés de la mise en œuvre du

²⁶ Sur la signification du concept de modestie tel qu'utilisé ici, voir Bobbio, 1994.

²⁷ Chambers, 1992, pp. 17-8.

projet, les bénéficiaires potentiels et, en général, les institutions nationales et locales, les gens qui ont une certaine visée quant à la réalisation du projet et certains intérêts à se ménager, la société civile et les spécialistes impliqués dans la formulation.

Tous ces acteurs, chacun pour son compte, tendent à faire converger les réalisations du projet vers leurs propres intérêts.

De cette façon, on vise à formuler une intervention qui ne découle pas d'une analyse rigoureuse des problèmes, conduite avec les bénéficiaires, mais issue de la proposition d'activités déconnectées les unes des autres, qui paraissent tour à tour alléchantes et très visibles, mais qui n'est autre qu'apparence. Ce type de projet est voué à l'échec mais peut engendrer au début quelque espoir et un certain ralliement aux suggestions des promoteurs.

L'approche du cadre logique renverse cette façon de formuler un projet: il permet, d'une part, une rigoureuse identification du processus qui, à partir des problèmes à résoudre (peu nombreux et spécifiques) amène à l'identification d'objectifs et de résultats attendus (ceux-ci également peu nombreux et spécifiques); d'autre part, si le processus est correctement mis en œuvre, il favorise la participation des divers acteurs à la formulation d'un processus transparent et, qui plus est, logique, dans un langage et avec des concepts compris de tous²⁸.

²⁸ Rossi, 2007, p. 47.

6. Objectifs d'un dialogue territorial

Pour simplifier, on rencontre deux situations principales:

- soit le dialogue débouche sur une réalisation visible peu de temps après la fin du processus. Cette réalisation modifie l'environnement pour le protéger, le réhabiliter, le valoriser;
- soit il aboutit à la production d'un accord écrit (une charte, un plan d'aménagement...) dans lequel les signataires s'engagent à moyen terme à respecter les clauses énoncées pour coexister sur un territoire défini.

En fonction des remarques précédentes, on peut classer les objectifs d'un dialogue territorial en cinq grandes catégories:

- **mettre en œuvre un projet bien précis** et obtenir l'accord des parties concernées, notamment les propriétaires et les usagers.
Exemple: créer un sentier, une ceinture verte, curer une rivière, aménager l'emprise de pylônes;
- **concevoir le plan d'aménagement d'un site** qui doit déboucher sur des travaux. L'aménagement poursuit souvent plusieurs objectifs simultanés et passe donc par le dialogue entre les acteurs correspondants.
Exemple: créer un espace naturel intercommunal consacré à l'agriculture, à l'environnement ou aux loisirs;
- **élaborer le schéma d'aménagement** d'un quartier, d'une commune ou d'une petite région. Ce schéma servira de cadre aux futurs projets de construction de logements, d'infrastructures, de mise en valeur agricole ou naturelle. Mais ces projets ne sont pas toujours immédiats;
- **formuler une charte** qui va définir les conditions d'utilisation et de gestion d'un territoire ou d'une ressource naturelle, réguler les rapports entre les acteurs locaux et, fréquemment, résoudre des tensions, voire des conflits;
- **établir ou rétablir le dialogue entre différents secteurs de la population**, par le biais d'un projet commun touchant à l'environnement, afin de faire évoluer le regard des partenaires locaux les uns envers les autres, aller vers plus de tolérance, encourager la résolution amiable des différends. Dans ce dernier cas, et à l'opposé des précédents, le dialogue devient une fin et le projet un moyen; ou alors, l'établissement d'un dialogue est tout aussi important que la réalisation du projet. Exemple: créer des relations intergénérationnelles, provoquer des rencontres entre habitants natifs du lieu et nouveaux arrivants, développer des relations ville-campagne²⁹.

²⁹ Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*, pp. 18-9.

7. Facilitateur territorial

Le **facilitateur territorial** est un intervenant que nous devons définir, une profession nouvelle, en réponse aux actuels défis du monde.

Nous avons choisi d'utiliser l'expression facilitateur territorial pour cerner le nouveau profil professionnel qui, ces dernières années, revêt de plus en plus un rôle important à l'intérieur des contextes de développement. Certains en parlent comme d'un animateur (Geyser en France), un médiateur de conflits (FAO, Division des terres et des eaux), un articulateur (SDT/MDA au Brésil) ou comme d'un agent de développement (ART en Italie) dans le cadre de la mise en œuvre des pactes territoriaux³⁰.

Pour la facilité de lecture du présent texte, on utilisera l'expression de **facilitateur**. Il y a toutefois lieu d'ajouter qu'à la rigueur, on devrait plutôt parler d'une équipe pluridisciplinaire de composition variable, en fonction des nécessités et non d'un seul personnage.

Le facilitateur territorial est un voyageur, quelqu'un qui va vers l'autre et vers soi-même. Les compagnons de voyage deviennent alors les thèmes de la communication et de la relation. La communication et la relation, de même que d'autres interrogations qui reviennent constamment, constituent deux problèmes décisifs pour l'être humain et, comme tous les grands problèmes de la vie, ils ne sont jamais définitivement résolus³¹.

C'est un profil professionnel qui se trouve entre, d'une part, une offre institutionnelle (des solutions possibles) et, d'autre part, une demande sociale. Ce personnage devrait donc pouvoir être en mesure de les faire se rencontrer,

³⁰ L'association GEYSER (Groupe d'études et de services pour l'économie des ressources) accompagne, depuis 1983, les évolutions en cours dans l'agriculture, le monde rural et les relations internationales, en renforçant les pratiques sociales innovantes.

FAO. Division du développement rural. Voir: Herrera, A. et da Passano, M.-G. 2007: *Gestion alternative des conflits fonciers*. Ce manuel a été envisagé comme outil pour ceux qui travaillent déjà, officiellement ou non, dans la médiation de conflits liés aux régimes fonciers mais n'ont pas été formés spécifiquement à la gestion des conflits. En établissant le contenu de ce manuel, les auteurs ont estimé que les médiateurs dont les talents s'étaient déjà manifestés soit par l'expérience, soit par la connaissance des us et coutumes gagnaient, en outre, à se familiariser avec les notions et outils de la gestion alternative des conflits. Ces outils aideront les médiateurs à entrer en interaction avec les acteurs locaux et extérieurs d'une manière plus efficace.

SDT/MDA - Secrétariat du développement territorial, Ministère du développement agraire, (www.mda.gov.br/sdt/) Brésil.

ART (Analyses en recherches territoriales): se définit comme un projet visant à construire, alimenter et faciliter l'établissement d'une communauté professionnelle à laquelle adhèrent des personnes qui sont impliquées quotidiennement dans la formulation et la production d'images du futur.

LEADER - Le programme LEADER de la commission européenne, mis en place dans des zones marginalisées de la communauté européenne, promeut la création de groupes d'action locale (GAL) afin de proposer des projets de développement locaux ayant des besoins spécifiques (par exemple, sur une base territoriale locale ou sur de nouveaux concepts des problèmes de ruralité). Dans ce sens, l'initiative LEADER concerne la réalisation de projets. Les membres du GAL proviennent de différents secteurs (privé, public et société civile) et ils sont prêts à négocier l'utilisation des ressources financières mises à leur disposition par les investisseurs.

³¹ Regni, 2003.

induisant ainsi un impact dans la concertation dont naissent les initiatives de développement local.

Le **dialogue** sur le territoire engendre le processus de développement et devient nécessairement un instrument fondamental dans la gestion des tables de négociation. Le territoire est davantage appréhendé comme un sujet dynamique d'interaction. C'est pourquoi il est essentiel de comprendre quelle perception en ont les acteurs eux-mêmes.

Dans le processus de développement territorial local, l'identité et l'appartenance territoriale sont des variables stratégiques et peuvent représenter le moyen d'amener l'acteur local à se faire une idée plus large de la territorialité que celle dans laquelle se situe cet acteur. Ces deux éléments constituent le point de départ pour le développement d'une participation active dans le processus de développement.

C'est dans pareil contexte qu'opère le facilitateur territorial, de plus en plus appréhendé comme un «sujet de frontière», une tierce partie, qui aide à reformuler une analyse concertée du système territorial, en accompagnant les divers acteurs au cours d'un dialogue social qui sera aussi ouvert et libre que possible. En poussant à une large participation, tant au niveau local que gouvernemental, on vise à l'objectif final qui consiste à obtenir un consensus territorial qui soit en mesure de garantir une gouvernance équitable et acceptée par toutes les parties concernées.

7.1 Trois fonctions essentielles

Le facilitateur territorial doit pouvoir remplir trois **fonctions** essentielles:

Appui à la circulation de l'information

- L'information touchant aux droits et devoirs. Il est important d'expliquer aux parties intéressées, d'une part, le fonctionnement, les normes et les règlements des services, les conditions et les limites des prestations, et, d'autre part, de leur indiquer les normes juridiques et pénales, les droits protégés, les devoirs et les sanctions prévus par la loi.
- L'information sur les logiques, les références, les habitudes et les règles auxquelles les acteurs locaux s'identifient.
- Au cours des sessions d'information et de formation, le facilitateur s'assure que l'ambiance des sessions soit agréable et amicale plutôt qu'opprimante et vécue sous pression.
- Le facilitateur doit aussi se préoccuper de ce que les acquisitions accumulées puissent être mises à la disposition de la communauté la plus étendue possible et lui servir.

Appui au dialogue et à la médiation

- L'interprétation du contenu culturel véhiculé par le langage utilisé. C'est-à-dire la capacité pour le médiateur de déchiffrer les codes culturels des parties en présence dans le processus de dialogue, codes sous-jacents à l'expression verbale ou non, à savoir ceux qui comprennent l'entièreté de l'univers des sensations, expériences, valeurs ou modèles d'organisation sociale.
- Le soutien des acteurs au cours de la médiation avec les diverses institutions et entre les différents secteurs de la population.
- Soutien dans les dialogues. Écoute active, à savoir manifestation verbale ou non qui indique la participation, l'intérêt, l'accueil, le respect et l'acceptation de la conversation de l'interlocuteur. Formulation de la signification de l'action de l'interlocuteur pour en élucider les effets et opérer un utile contrôle de sa propre compréhension. Appréciation de l'action de son interlocuteur, en évitant de lui adresser des critiques qui pourraient le tenir en marge ou créer une sujétion; connotation positive de son intervention.

Appui à la gestion participative du cycle du projet

Le facilitateur doit pouvoir apprécier la situation spécifique de même que les conditions du contexte dans lequel il est appelé à œuvrer, de telle sorte qu'il puisse supporter des phases différentes du cycle de vie des interventions de développement:

- appui à la formulation en partenariat avec les parties prenantes. Analyse du contexte, identification et sélection des problèmes, identification et sélection des stratégies, identification de la logique d'intervention, des ressources et des facteurs de viabilité;
- appui au suivi interne, au suivi extérieur et à l'évaluation. Le facilitateur appuiera l'application de méthodologies et techniques participatives visant à impliquer les parties prenantes dans les différentes phases d'appréciation de la pertinence, de l'efficience, de l'impact et de la viabilité des interventions.

7.2 Compétences de base

À ces diverses fonctions correspondent des compétences de base qui se spécialisent, dans la perspective de plus en plus manifeste que l'intervention du facilitateur doit s'adapter au contexte de son intervention.

Ressources naturelles et systèmes agraires

Le facilitateur aura des compétences dans les domaines suivants:

- les régimes fonciers;
- la gestion des ressources naturelles;
- le développement rural;

- l'analyse des systèmes agraires³²;
- les institutions et la décentralisation.

Dialogue et médiation

Le facilitateur aura des compétences dans l'interrelation:

- capacité d'écoute et de communication (l'art de poser les questions, de rouvrir le dialogue, d'interpréter le langage non verbal);
- capacité de travailler en équipe;
- capacité pour rédiger des documents, des notes d'information;
- maîtrise des techniques de la communication interculturelle, la capacité de déchiffrer les codes culturels, les incompréhensions, les malentendus.

Le facilitateur peut ménager des occasions de réflexion grâce à la communication et, ainsi, gérer les conflits issus de la participation active des divers interlocuteurs. La compétence dans la façon de dialoguer, en effet, crée, d'une part, les conditions de la participation active car elle fait ressortir les diversités et par là même, les conflits et, d'autre part, elle permet de gérer les diversités et les oppositions.

Les mots-clés de la facilitation, qui doivent faire partie de la formation au dialogue sont, par conséquent: promouvoir, écouter, vérifier, apprécier, formuler, raconter.

Gestion participative du cycle du projet

Le facilitateur aura des compétences dans les domaines suivants:

- approche du cadre logique;
- analyse de genre et équité;
- analyse de viabilité;
- techniques participatives dans le cycle du projet.

³² Pour plus de détails: <http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTan0001.htm>

8. Étapes d'un dialogue concernant le territoire

Un processus de dialogue territorial comprend normalement les phases suivantes qui le plus souvent se juxtaposent ou se suivent dans le temps:

- Phase zéro – La logique de l'intervention:
 - Pourquoi une intervention de l'extérieur?
 - À quel niveau se situe l'intervention?
- Phase 1 – Regards:
 - Identification des acteurs
 - Analyse historique
 - Analyse territoriale
- Phase 2 – Horizons: dialogue et propositions:
 - Définition de propositions cohérentes et réalisables de développement territorial
 - Accompagner le processus participatif et promouvoir le dialogue social
- Phase 3 – Processus de négociation: médiation et construction du consensus:
 - Processus d'élaboration du consensus
- Phase 4 – Le pacte social territorial:
 - La table de négociation prépare le pacte social territorial
- Phase 5 – La mise en œuvre du pacte social territorial
- Phase 6 – Suivi externe et évaluation



Discussion entre villageois avant d'entamer une opération de reforestation communale. Village de Nacoma, district de Meconta, province de Nampula, Mozambique, mars 2011.

Crédit: Ruben Villanueva.

Phases	0 Logique de l'intervention	1 Regards	2 Horizons	3 Processus de négociation	4 Pacte social territorial	5 Mise en œuvre du pacte social territorial	6 Suivi externe et évaluation
Résultats attendus	Les raisons de la demande d'une intervention externe Analyse critique sur qui demande l'intervention, et comprendre les raisons du choix de notre intervention	Équipe multidisciplinaire opérationnelle Processus méthodologique validé Analyse des tendances historiques du système territorial Diversité des acteurs, évaluation de leur vision, intérêts et interdépendances	Propositions pour le développement territorial soulignées Communication entre les acteurs améliorée Capacité renforcée	Règles du jeu et plate-forme de négociation soulignées Processus de création du consensus: évaluer les propositions pour la négociation	Une base commune identifiée et institutionnalisée Demande pour la mise en œuvre de l'accord conclu Procédures de suivi soulignées	Vérification des demandes, des ressources et des capacités techniques (gestion des fonds)	Évaluation du niveau d'application de l'accord Évaluation de l'impact des mesures prises par rapport aux objectifs initiaux

8.1 Phase zéro – Logique de l'intervention

Avant d'évaluer les positions et intérêts des acteurs ainsi que les potentialités et les faiblesses d'un territoire, il est nécessaire d'identifier les raisons, explicites ou implicites, et les implications d'une demande d'aide extérieure et ce, en rapport avec les modalités d'intervention. Évidemment, l'acteur dont provient la requête ne peut donner qu'une image partielle du problème.

Ce processus analytique est significatif car il met en lumière l'existence de problèmes qui sont souvent connus mais qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont pas exprimés ou pris en compte. La formulation de ces problèmes est importante, mais les changements que cette évaluation peut produire dans la perception des différentes parties prenantes au processus sont encore plus importants.

Les questions suivantes se posent:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Pourquoi une intervention est-elle nécessaire?• Comment identifier et stimuler les demandes? |
|---|

L'idée est de s'efforcer de comprendre ou de clarifier le contexte de l'intervention afin de définir le contexte d'ensemble dans lequel l'intervention devra se situer.

D'autre part, bien souvent, la formulation même de la demande est conditionnée par la typologie de formulation qui prévaut dans les organisations internationales afin de maintenir en vie leurs thèmes favoris (sensibilité aux questions de genre, environnement durable, bonne gouvernance, etc.). Cela peut amener à un comportement opportuniste de la part des ONG locales, qui suivent les tendances principales.

En fait, il peut arriver que la spécification du problème et l'identification des acteurs concernés en disent plus sur la nature réelle d'une intervention sollicitée.

Un exemple parmi d'autres: en Angola, un projet de la FAO concernant une délimitation des terres devait tenir compte des intérêts de puissants entrepreneurs privés qui réclamaient une partie des terres qui, auparavant, étaient occupées par les communautés locales.

Grâce à une analyse initiale, il apparut évident que tous les acteurs étaient prêts à la perte d'une partie des terres en échange d'une légalisation du reste, à leur profit. Pour les communautés, cela signifiait que les opérateurs privés acceptaient leur présence et reconnaissaient leurs droits sur des terres, dans la zone en question, et, pour les opérateurs privés, le processus leur permettait de

«légaleriser» leurs prétentions sur des terres dont auparavant, ils n'avaient jamais été légalement détenteurs de droits³³.

Pourquoi une intervention de l'extérieur?

L'indépendance du facilitateur est d'abord conditionnée par l'origine de son intervention. Qui lui a demandé d'intervenir? Qui définit les termes de sa mission? Avec qui passe-t-il un contrat?

Trois cas de figure sont favorables:

- toutes les parties (ou tout au moins les principales) l'ont sollicité;
- la demande vient d'une autorité reconnue par les parties en présence (la préfecture, par exemple, ou le maire);
- la compétence du facilitateur est connue et reconnue (notamment, sa capacité à préserver son indépendance et sa neutralité).

Dans ces trois cas de figure, le facilitateur dispose d'un bon niveau de légitimité pour intervenir. Jean-Pierre Bonafé-Shmitt³⁴ y reconnaît trois types de légitimité: une légitimité sociale (le facilitateur est connu et apprécié par les habitants du quartier ou du canton), une légitimité déléguée (déléguée par les autorités) et une légitimité basée sur la compétence.

Bien sûr, la légitimité peut se perdre en cours de route, si des erreurs sont commises. Mais elle peut aussi s'acquérir. Des cas de figure moins favorables que les trois précédents sont donc envisageables. Dans le cas d'une médiation, les termes de la mission doivent garantir l'indépendance du médiateur. Il doit y apparaître clairement que le médiateur n'est pas un spécialiste de la communication chargé de faire passer «le message», mais un facilitateur du dialogue, un pont entre toutes les parties, chargé de conduire le processus vers un accord à somme positive.

En tout état de cause, il est important de clarifier dès le départ les objectifs de l'intervention (démasquer les «fausses» demandes de formation, par exemple; celles qui cachent un conflit interne) et de se mettre d'accord sur un contrat écrit avec le donneur d'ordre.

En cours de route, le facilitateur peut subir des pressions de différentes natures, de la part d'une des parties. En premier lieu, il doit être capable de les débusquer car elles ne sont pas toujours directes et visibles.

³³ FAO, 2005b. *Op. cit.*, pp. 25-6.

³⁴ Chercheur au GLYSI-CNRS – Université Lyon II in Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*

À quel niveau se situe l'intervention?

«L'espace géographique se compose de superpositions d'interférences plus que de limites»³⁵.

Dans tous les cas, il importe de se souvenir que tout espace délimité de façon arbitraire ne constitue pas un système territorial: doivent être réalisées les conditions de cohérence interne comme de différences d'un milieu environnemental.

Les questions de limites risquent fort de se prolonger indéfiniment: au début, il est plus approprié de s'inspirer des réalités empiriques, d'analyser les processus effectifs de l'humanisation du milieu, de son influence et des limites, et de reporter à la phase finale de l'intervention, si c'est nécessaire de l'aborder, la question des confins. D'autre part, on doit se demander à quel degré de détail il faut mener son analyse.

On peut se poser la question: «Que signifie envisager et étudier un système (de production, agraire ou territorial) dont les confins sont plus ou moins bien définis?». Ou encore: «Quelles sont les relations, les interactions entre les divers groupes d'acteurs?».

De même, ne peut-on oublier que le territoire est un lieu de décision par excellence. Les phénomènes de décentralisation, décongestion, ainsi que ceux des politiques de développement local influent et transforment les systèmes de gestion et de planification des activités. Le «local» auquel on fait ici allusion coïncide bien souvent à des unités administratives décentralisées de l'État qui peuvent jouer un rôle d'interface directe entre les institutions et les acteurs sociaux.

Au même temps, la formation de nouvelles zones urbanisées (et périurbaines) pose la question de l'opportunité du modèle administratif centralisé au niveau des institutions municipales ou communales, inadaptées en ce qui concerne des mécanismes de gestion conçus pour de vastes territoires et, comme nous l'indiquons, fragiles à cause de leur très relative crédibilité quant à la planification ou la gestion stratégique. On pourra envisager deux solutions: réexaminer la dimension territoriale que couvrent les institutions en instaurant un degré supra local (le district industriel? le système rural local?) ou bien, en renforçant la confiance, la formation et la communication des administrations locales entre elles. De cette façon, les administrations seront en mesure de dialoguer, de collaborer, de coopérer les unes les autres dans un contexte donné (intercommunal = interlocal). En ce sens, il y a de nombreux exemples concrets, tels que les zones métropolitaines, les bassins hydrographiques ou encore, les territoires indigènes.

³⁵ Auriac 1993, cité par Touzard, 1993.

8.2 Phase 1 – Regards

Le but de cette étape est de poser un diagnostic de la situation actuelle en considérant les acteurs et le territoire sur lequel ils opèrent, comme un système unique.

La vision systémique nécessite une évaluation qui tienne compte des dimensions verticale et horizontale. Ce processus suppose qu'on attribue une connotation au territoire et qu'on analyse les acteurs et les institutions afin de saisir quelles sont les questions débattues, leurs causes et leurs interdépendances. L'utilisation d'instruments et de méthodes de participation garantit que la mise en œuvre du processus aide au dialogue social.

L'analyse historique du système territorial est fondamentale pour comprendre quels sont les points de vue des acteurs et leurs stratégies pour gagner de quoi vivre, de même que pour rédiger des scénarios possibles d'évolution des questions principales en discussion (par exemple, le droit et l'accès aux ressources, l'utilisation de la terre et les modalités de l'utiliser, les relations tout au long de la chaîne de production).

La première étape du processus de diagnostic consiste dans l'identification des acteurs du système territorial et sa distribution, grâce à une analyse des parties prenantes, de leurs points de vue, des relations de pouvoir entre elles et de leurs marges de manœuvre respectives.

Il est essentiel, au cours du processus de diagnostic, de comprendre quelles sont les règles qui ont été appliquées pour nouer les relations des acteurs ainsi que celles de leur système de gestion.

La compréhension de la situation en question n'est pas la recherche de l'exactitude de diagnostic, mais plutôt celle de la mise en place d'un cadre du système territorial grâce à la reconstruction historique de son évolution.

Les questions suivantes se posent:

- Qui sont les acteurs du territoire?
- Quels sont leurs visions, leurs positions, leurs intérêts, leurs relations de pouvoir et leurs marges de flexibilité?
- Quelle est leur compréhension des règles du jeu?

Identification des acteurs

Cette question a priori très simple soulève de sérieuses préoccupations méthodologiques. En effet, les risques sont grands de ne s'attarder que sur les acteurs «dominants» ou formellement organisés et de ne retenir que l'explicite

dans le discours des acteurs, quand on cherche à comprendre leurs comportements.

- Ne pas se cantonner à l'identification des acteurs «institutionnels».
- Ne pas se limiter aux acteurs qui ont une présence physique dans un espace donné.
- Ne pas se limiter aux informations de quelques informateurs clés qui peuvent influencer l'analyse et risquer de générer/accentuer les exclusions, en donnant par réticences de fausses images.

La définition des caractéristiques d'un acteur prend en compte différents éléments:

- la situation où il se trouve: catégorie sociale, appartenance et statut;
- ses ressources (ce qu'il «a»): on inclut ici à la fois le capital environnemental (le biotope: potentialités et limites), le capital financier, le capital matériel, le capital humain (les savoirs, les compétences, les habiletés) et le capital social (les relations, le réseau).

Une attention toute spéciale doit être consacrée aux opinions que les acteurs se font de leurs ressources et aux valeurs qui s'y rattachent. Quelquefois, l'acteur peut avoir une conception étiquée ou négative de ces ressources; par exemple, des relations familiales peuvent être perçues comme un poids qu'il faut bien supporter et de là, la perception d'une contrainte, bien que cela puisse en même temps constituer une ressource notable, surtout en cas de migration.

La définition du problème et des réels intérêts des acteurs, derrière leurs positions déclarées, constitue un préalable pour aborder l'analyse des marges de manœuvre des divers acteurs. L'identification d'intérêts communs – et donc de visions communes concernant le futur à moyen terme – grâce à une analyse des marges de manœuvre des acteurs, est une précondition pour toute action qui vise au renforcement du sens de la communauté.

Des acteurs qui ont une grande marge de flexibilité peuvent facilement être persuadés de s'adapter et d'accepter des changements qui pourraient ne pas rentrer dans leurs desseins stratégiques. Proposer des changements de politique peut aussi réserver des avantages aux non pauvres autant qu'aux pauvres.

Analyse historique

L'analyse historique du système territorial, défini comme: «la modalité selon laquelle l'organisation sociale est structurée en fonction de sa relation avec l'environnement», est au cœur d'une compréhension logique des visions globales des divers acteurs et de leurs diverses stratégies de subsistance.

Analyse territoriale

Les questions suivantes se posent:

- Comment le système territorial fonctionne-t-il?
- Quelles sont les potentialités et les contraintes du territoire?
- Quel est l'impact du cadre institutionnel sur le système territorial? L'analyse historique de l'interface entre les acteurs et le système territorial est utile pour comprendre comment le système territorial fonctionne.

Divers points de vue pour analyser le territoire

D'un point de vue méthodologique, plusieurs perspectives de l'analyse du territoire peuvent être envisagées, qui ne s'excluent pas l'une l'autre:

- une dimension sectorielle qui insistera sur la localisation spatiale des composants physico-spatiaux, socio-économiques et techno-productifs. Ces éléments définissent le territoire selon une description de zones homogènes par rapport aux problèmes évoqués (comme des «pièces d'un puzzle»). Un exemple de ce type de localisation est celui de zones agroécologiques identifiées au moyen d'une superposition de paramètres géomorphologiques, climatiques et écologiques, qui illustre, zone par zone, les limites comme les potentialités d'un type particulier d'utilisation et de gestion d'une ressource donnée, de même qu'il met en évidence la zone écologico-sociale (zones écologico-économiques, FAO);
- une dimension historique et systémique qui s'appuie sur les visions respectives des acteurs, comme indiqué ci-dessus. Dans cette dimension dynamique, le territoire n'est jamais polygonal ni constitué de blocs accolés les uns aux autres, en zones homogènes, mais se révèle être constitué de pôles et de liens. Le territoire, alors, se présente comme un réseau, à savoir, comme des flux d'échanges et de mouvements et se caractérise bien davantage par des «symboles terrestres» que par des barrières³⁶;
- enfin, il y a lieu de rappeler que la culture locale, seule, ne peut modifier le territoire à la faveur de transformations ou grâce à ses dynamiques internes. L'analyse territoriale doit aussi tenir compte des contextes économique et politique au plan global (national ou international).

³⁶ Bonnemaïson, J., Cambrezy, L., Quinty-Bourgeois, L, 1999. p. 47.

8.3 Phase 2 – Horizons: dialogue et propositions

L'objectif de cette phase est d'ouvrir une discussion entre les acteurs autour du développement de leur territoire. En validant le diagnostic, les acteurs prennent conscience de toutes les questions en jeu dans le territoire, ce qui leur permet de formuler des propositions devant servir de base commune lors des négociations. Une fois que les acteurs ont compris quels étaient les différents points de vue exprimés sur la situation et que les préconditions à l'établissement d'un dialogue sont réunies (à savoir la marge de flexibilité des acteurs ainsi que leur volonté et leur habileté au dialogue), il est possible d'élaborer des propositions concrètes de développement. Ces propositions doivent inclure des scénarios alternatifs qui, de par l'établissement d'une base commune, vont finalement faciliter la recherche d'un consensus.

Définition de propositions cohérentes et réalisables de développement territorial

Le diagnostic doit être le résultat d'une compréhension cohérente du fonctionnement du système territorial, de ses biens (spécificités culturelles, organisation socio-économique, atouts et faiblesses environnementaux, cadre institutionnel), des interrelations et interdépendances historiques à l'intérieur et entre des territoires. Dans cette phase, le rôle du facilitateur sera d'aider à élaborer des conclusions à propos de l'évaluation des forces et faiblesses du système existant, d'identifier les causes des problèmes ainsi que les tendances territoriales. Ces résultats seront nécessaires à la formulation de propositions faisables pour le développement territorial.

Ces propositions d'intervention constituent le sujet central des discussions entre les participants. Des efforts doivent être fournis depuis le commencement du processus afin de trouver des moyens de (ré)établir le dialogue entre les acteurs et de trouver une base commune permettant d'initier le dialogue territorial.

Les questions suivantes se posent:

- Comment évaluer les résultats du diagnostic (à savoir les informations sur le système territorial et ses ressources) dans le but de promouvoir la mise en forme de propositions cohérentes et réalistes?
- Quelles sont les propositions devant mener à la négociation?
- Comment garantir la faisabilité des propositions?
- Comment (ré)établir la confiance et le dialogue entre les acteurs?
- Quel est le socle commun qui permet de commencer un dialogue territorial?

Afin de stimuler et de soutenir un processus d'apprentissage et de socialisation du savoir, il sera utile de mettre en place des ateliers et des groupes de réflexion

et ce, dans le but de partager les informations collectées ainsi que les résultats de l'analyse. Les différents acteurs peuvent ainsi identifier leurs propres visions (ainsi que celle des autres acteurs) du territoire, reconnaître les intérêts convergents et divergents et définir quelle est leur disponibilité au dialogue. Dans cette phase, les conclusions que l'on peut tirer à propos de la marge de flexibilité des acteurs sont vérifiées par les acteurs eux-mêmes.

Des groupes de travail spéciaux peuvent être organisés dans le but d'accroître le soutien aux populations marginalisées (les femmes, les jeunes ou d'autres sous-catégories d'acteurs) et de leur permettre d'exprimer leurs préoccupations et leurs intérêts lors du dialogue.

Trouver les mots et les moyens de communication effectifs avec les acteurs – en utilisant un langage familier ou peut-être un langage particulier, propre à chacun des participants – est au cœur du processus et nécessite un effort sur plusieurs plans.

Le facilitateur doit assumer la responsabilité de communiquer l'information de manière transparente, de façon à ce que les acteurs soient en syntonie, compte tenu de leurs marges de manœuvre.

Il/elle doit être capable de créer des relations entre acteurs et faire converger leurs préoccupations ou leurs intérêts et les faire discuter. Leur rôle principal, en effet, est de rechercher une formulation commune à proposer. Par exemple, des groupes de travail peuvent être formés avec comme but la formulation de propositions communes; ce faisant, prend naissance un processus de négociation.

Fournir de l'information sur les tendances du moment aidera les acteurs à esquisser des scénarios et à formuler des alternatives d'intervention pour le moyen et le long terme.

Pour y parvenir, il est important d'identifier les forces directrices qui influent sur la formulation des alternatives possibles, que ces forces soient locales (aux niveaux local et régional) ou externes. À dire la vérité, formuler un scénario peut aider le groupe à réfléchir à quelles stratégies se rallier dans des situations différentes de l'option actuellement souhaitée. Il peut être utile de penser à: «quelle est la chose la meilleure qui puisse se produire?» ou: «Quelle est la pire chose qui puisse arriver?».

Disponibilité à entamer le dialogue

Dans un premier temps, les acteurs pourraient exprimer quelque scepticisme à propos des objectifs et des conditions de participation à un dialogue ouvert et à une négociation. Bien des fois, les personnes ont une attitude relativement passive, comme d'observation de leur participation. Cependant, le degré de

volonté de participation des acteurs procède aussi de leurs perceptions et de leurs expériences des obstacles et des limites de pareil processus.

Souvent, le processus de consultation aux niveaux local, régional, national débute sans que les personnes se rendent bien compte de leur rôle et de leurs motivations à participer.

Il est plus aisé de justifier et d'encourager au processus de dialogue et de confiance dans la possibilité de résoudre des situations difficiles (du point de vue économique, social ou environnemental) lorsque:

- les acteurs sont proches ou ont des relations entre eux (capital social);
- les acteurs sont proches ou qu'une technique (culturelle) se dégage et incite les divers acteurs à collaborer les uns avec les autres;
- le facilitateur prouve aux acteurs qu'existe une solution où chacun y gagne quelque chose à négocier et leur indique quels sont les bénéfices à en retirer.

Habileté à entamer le dialogue

Une des préconditions pour entamer le dialogue nécessite le renforcement du pouvoir de négociation des marginalisés et des acteurs les plus faibles (les femmes, par exemple). Il est évident que le dialogue en tant que procédé de négociation peut être fort compliqué ou même impossible à cause d'un complet déséquilibre dans les pouvoirs respectifs des participants.

Des études de cas ont révélé que, bien souvent, la participation à des négociations entre certains groupes n'est pas souhaitable pour ceux d'entre eux qui n'ont pas de pouvoir. Des acteurs sans pouvoir ou marginalisés ont beaucoup à perdre dans un processus de négociation où la disproportion entre les pouvoirs en présence est trop forte pour espérer une collaboration: le risque, dans ce cas, serait trop grand d'être manœuvrés et contrôlés par les groupes dominants (ce qui peut aussi se produire au niveau du ménage). Parfois également, la position dominante due à des connaissances scientifiques et techniques a pu servir de justificatif au contrôle du pouvoir.

Le processus doit rester flexible et suivi, de telle sorte qu'on ait la possibilité de mesurer la disparité des pouvoirs avant, durant ainsi qu'après la négociation. Néanmoins, des groupes plus faibles peuvent «arriver à trouver des forces compensatoires qui induisent des groupes plus puissants à négocier³⁷. La question, pour les moins forts et les gens concernés qui ne se sentent pas vraiment représentés consiste à attirer des forces et à les canaliser de telle sorte qu'ils en tirent une légitimité et accèdent de ce fait au cœur des discussions».

C'est pourquoi, toutes les méthodes et les instruments qui accompagnent un processus de participation devront être utilisés dans des contextes d'inégalité des

³⁷ Gray, 1989. Voir également: Galtung, 2002 et Gallo, 2009.

pouvoirs en présence, en aidant les acteurs les plus faibles à participer au processus de dialogue, leur permettant d'être en position de négociier.

Identification d'un dénominateur commun

La première étape du processus de négociation doit consister en une synthèse des points communs qui devront être discutés, des objectifs désirables et des propositions à évaluer. Grâce à l'analyse des acteurs, de leurs positions et de leurs intérêts, leurs relations sont visualisées dans le but de rechercher quels sont les conflits et les alliances possibles. L'objectif premier de cette analyse est de développer une compréhension commune des contraintes et problèmes (sociaux, économiques, écologiques), de leurs origines et de leurs dynamiques.

Le facilitateur doit pousser les acteurs à discuter de leurs divergences et de leurs convergences, à définir des outils et des méthodes spécifiques et ce, afin de développer des objectifs communs et d'aider les parties, de façon efficace, à se focaliser sur leurs intérêts plutôt que sur leurs positions, sur leurs similarités et non sur leurs différences.

Suivant les principes de base de l'approche, ceci doit intervenir bien avant la réunion effective autour de la table ronde des négociations. De plus, la négociation n'est possible qu'en se mettant d'accord sur un échange sur les valeurs reconnues par les acteurs et les opinions diffuses dans le grand public: en ce qui concerne la société civile, l'économie (commercial, industriel, etc.) culturel ou spirituel, écologique.

Accompagner le processus participatif et promouvoir le dialogue social

Le renforcement (ou la création) de la confiance et du capital social entre les acteurs impliqués à divers niveaux, cherche à encourager la volonté de dialogue et à poursuivre ainsi qu'à obtenir les bénéfices visibles, durables et, à long terme des plans d'intervention en commun ou sur lesquels on s'est mis d'accord.

«Le capital social concerne les relations sociales (ou les ressources sociales) formelles et informelles à partir desquelles les gens peuvent bénéficier d'avantages divers dans leur quête de moyens d'existence. Ces ressources sociales sont développées par le biais d'investissements dans:

- les interactions (à travers le travail ou les intérêts communs) qui accroissent leur capacité à travailler ensemble;
- l'adhésion à des groupes plus officiels dans lesquels les relations sont gouvernées par les règles et normes acceptées (associations, syndicats, organisations professionnelles);

- les rapports de confiance qui facilitent la coopération, réduisent le coût des transactions et parfois aident au développement de la présence de filets de sécurité parmi les pauvres»³⁸.

Afin de promouvoir la sensibilisation et l'analyse conjointe par les acteurs, en ce qui concerne les questions locales, ainsi que la mise en réseau et la coopération entre la FAO et d'autres agences internationales de développement, les gouvernements, des ONG nationales et/ou des organisations de la société civile devront être mises sur pied. Cette collaboration et ce réseau à divers niveaux sont indispensables pour mener à bien le travail de sensibilisation nécessaire ainsi que les activités de renforcement et de soutien des capacités.

Comment partager et rendre publiques les informations

Le fait, pour les acteurs, de ne pas disposer d'une information fiable peut considérablement affaiblir leurs capacités. Cela peut entraver leur processus de prise de décisions, les empêcher de défendre leurs propres intérêts et en faire des proies faciles pour toute manipulation.

Assurer la transparence et le partage de l'information tout au long du processus constitue un principe fondamental pour garantir sa qualité. En effet, toutes les données et informations collectées ainsi que les études élaborées doivent être examinées par les individus impliqués dans le processus.

Une communication transparente et de bonnes relations sont également importantes pour la sérénité des acteurs au moment d'exposer leurs craintes et leurs intérêts, de même que pour leur donner le courage de chercher diverses possibilités de faire coïncider leurs buts avec ceux des autres acteurs. Une ambiance de confiance mutuelle est à la base d'une coopération constructive et de l'obtention d'un compromis.

La transparence permettra d'éviter des visées cachées et la suspicion des différents groupes et de la sorte, cela évitera des situations dans lesquelles les acteurs cherchent leur seul intérêt plutôt que d'arriver au meilleur compromis possible pour toutes les parties en cause.

Le point central dans l'organisation d'un programme d'information et de communication réside dans le choix des méthodes et outils pour collecter et gérer l'information.

³⁸ FAO, 2006c, pp. 30-1.

Importance de la communication

La communication conditionne également le degré d'implication des acteurs au projet territorial. Elle favorise l'émergence du consensus comme elle peut porter atteinte au projet en alimentant les conflits territoriaux. Les méthodes de communication utilisées en aménagement sont nombreuses et adaptées aux configurations locales comme au projet territorial visé. Citons notamment le recueil d'attente, les entretiens semi-directifs, la concertation, c'est-à-dire l'élaboration conjointe du projet, l'aide à la décision. Un des points clés du projet territorial est justement la corrélation entre mode de communication et nature du projet territorial.

La communication est la chose la plus simple et la plus naturelle qui soit, pour des êtres comme les êtres humains, qui ont la faculté de s'exprimer tant par le langage verbal qu'analogique. D'autre part, notre siècle, plus qu'aucun autre, a souligné les difficultés ou l'impossibilité de la communication.

Si les enfants communiquent souvent sans parler, il peut se faire que des adultes parlent sans communiquer.

Si la communication est un préalable à la relation, les deux concepts ne sont cependant pas synonymes. La communication est un problème de toujours parce qu'il s'agit d'êtres humains, qu'il s'agit de l'autre, cet autre représentant toujours une énigme, un risque, un défi.

L'être humain peut compter sur une gamme extraordinaire de modalités pour communiquer. C'est le seul qui puisse communiquer soit par le langage analogique, à savoir le langage non verbal, soit grâce au module numérique, c'est-à-dire le symbole linguistique, le langage verbal.

On peut affirmer que la communication est un événement improbable, en ce sens que «dans le paradis de l'entente, se dissimule le serpent de la méprise» et de la non-reconnaissance. Dans toute communication, on trouve un élément d'inquiétude.

Nous partons de l'hypothèse, nullement avérée, d'être compris plus qu'en réalité nous ne le sommes. Nous ne sommes en fait jamais totalement assurés que l'entière du message que nous avons l'intention de communiquer a été complètement reçue.

Des attitudes/obstacles existent qui entravent la communication relation. Le premier peut être une sorte particulière de monologue, dans lequel l'ego cherche l'autosatisfaction et, par conséquent, se livre à une pseudocommunication. Le second obstacle consiste dans l'incapacité paradoxale de saisir sa propre parole par manque d'introspection. La troisième attitude est représentée par l'excessive sécurité de soi, qui transforme l'autre en simple caisse de résonance.

Renforcement des capacités des dirigeants et/ou des représentants locaux du gouvernement

La création des compétences doit être interprétée comme un moyen pour permettre aux institutions de s'acquitter d'activités spécifiques telles que le processus de compréhension mutuelle, de changement d'attitude, de capacité de pilotage, en favorisant la communication (par exemple, renforcer la qualité de la représentativité et de la prise de décision au sein des organisations locales ou celle de leur engagement dans les dynamiques sociopolitiques). Deux domaines spécifiques de ce renforcement des compétences peuvent être, d'une part, le pilotage (gestion culturelle, choix des orientations, développement des ressources humaines, suivi des actions retenues) et, d'autre part, la planification stratégique (prise en compte du contexte, développement des pratiques pour atteindre les objectifs et buts fixés)³⁹.

Créer une instance de dialogue

Qu'elle soit comité de pilotage, cellule permanente de concertation ou commission, l'instance de dialogue est le cœur du processus. Elle réunit, selon une fréquence et une durée choisies, les délégués des différentes organisations et, le cas échéant, des personnes volontaires ou des personnes invitées pour leur non-appartenance à une organisation.

Elle met parfois en place des groupes de travail chargés de préparer des propositions sur les sujets traités; en revanche, ils s'ouvrent par moments à de nouvelles personnes, que l'on ne retrouve pas dans l'instance principale.

Il est souvent préférable de créer cette instance de dialogue au début du processus, mais cela n'est pas toujours possible, surtout quand les tensions sont fortes. Il faut alors démarrer par des contacts bilatéraux ou en petits groupes pour lancer la dynamique, puis ensuite tenter de créer l'instance. Parfois, l'instance de dialogue ne se réunit que lors de la phase finale du processus, pour la signature de l'accord.

Définir les règles du dialogue

Ce sont les règles que toutes les parties devront respecter durant le processus et, notamment, durant les réunions.

Certaines de ces règles sont fixées par le facilitateur (le respect mutuel, par exemple); d'autres sont définies suite à des discussions préalables avec les parties (la confidentialité). Dans tous les cas, le facilitateur clarifie les règles en début de séance et demande aux parties de bien vouloir confirmer leur accord sur le respect de ces règles.

³⁹ Adapté de Lusthaus, 2002.

Cette validation permettra au facilitateur de faire référence à l'accord initial, tout au long du processus, si le besoin s'en fait sentir: «Je vous rappelle que nous avons décidé ensemble de...».

Respect des interlocuteurs

Le facilitateur doit inviter les parties à ne pas couper la parole et à ne pas invectiver, ni injurier. En revanche, elles sont invitées à expliquer tous les faits qui leur posent problème et ce qu'elles-mêmes ressentent («Je me sens blessé» plutôt que «Vous êtes ignoble»).

Le principe est le suivant: «On peut parler de tous les problèmes, tant qu'on respecte les personnes».

Le rappel initial de ces notions de base est d'autant plus important que la situation est tendue.

Ceci dit, le facilitateur doit faire preuve de souplesse dans leur mise en application, tout au moins dans la première phase du processus; certaines parties ne pourront s'engager dans la recherche de solutions sans avoir, au préalable, exprimé des émotions fortes accompagnées, parfois, de paroles amères et violentes. Dans ce cas, le médiateur s'efforce de recueillir les émotions et de freiner les agressions verbales, en invitant à les traduire en faits concrets qui sont à l'origine de ces agressions.

Cette phase, quelquefois chargée d'agressivité, est souvent bénéfique au processus, car les parties ont pu clairement exprimer leurs sentiments, «vider leur sac»; ceci a l'intérêt de la clarté, de la franchise, et permet d'éviter les «non-dits», qui sont trop souvent des freins à l'élaboration d'un accord.

Confidentialité

Dans les situations délicates, notamment si le dialogue vise à résoudre un conflit, le facilitateur doit examiner avec les parties si elles souhaitent diffuser ou non tout ou partie des informations qui seront échangées pendant les rencontres.

Plusieurs options sont possibles:

- tout le contenu de la discussion peut être diffusé librement;
- la diffusion est restreinte à un petit nombre de personnes (le bureau qui a mandaté telle ou telle personne, par exemple);
- les parties se mettent d'accord en fin de réunion sur ce qui va être dit à l'extérieur;
- aucune information ne peut sortir de cette séance de dialogue.

La clarification de ce point et l'accord préalable des parties sur une des options sont parfois une condition nécessaire pour qu'un vrai dialogue puisse s'établir.

Gestion du temps

La gestion du temps soulève plusieurs questions. Dans la mesure du possible, ces questions doivent être abordées avant le démarrage des rencontres entre les parties:

- 1^{re} question: Quelle sera la durée totale du processus?

La réponse dépend des contraintes éventuelles (réglementaires, économiques...) et du souhait des parties.

- 2^e question: Quelle sera la fréquence des rencontres?

Celle-ci peut varier en cours de route; toutefois, il est bon de prévoir le nombre total de réunions plénières, ou le délai moyen entre deux réunions.

- 3^e question: Quelle gestion du temps pendant les rencontres?

Chaque séance de dialogue ne devrait pas dépasser 2 heures 30, surtout si la situation est tendue.

Pendant la réunion, il est bon de signaler une ou deux fois le temps qui reste avant la fin de la séance (par exemple, «Il nous reste une demi-heure»); ce signal incite l'assemblée à se concentrer sur l'essentiel.

Par ailleurs, une courte interruption de séance peut être proposée par le facilitateur soit parce qu'elle est demandée par une des parties, soit parce qu'il la juge utile.

La pause permet:

- à la fois de s'oxygéner et de se mettre en mouvement: s'oxygéner, c'est respirer, se détendre; se mettre en mouvement, c'est prendre du recul par rapport à une position parfois trop assise (au propre et au figuré!) et, peut-être, la faire évoluer;
- les conversations de couloir et donc les rapprochements. Les représentants peuvent si besoin en profiter pour contacter le groupe qui les a délégués;
- enfin aux éventuels cofacilitateurs de faire le point et de se mettre d'accord sur la suite de l'animation⁴⁰.

Partenariats et alliances stratégiques:

présence/rôle des organisations de la société civile, ONG

Dans le but d'encourager une participation élargie, d'accompagner le processus par des programmes de communication et de formation, et d'encourager la confiance verticale et horizontale, il est essentiel de stimuler la création d'alliances entre agences de coopération, institutions gouvernementales, société civile et leurs représentants – organisations paysannes, instituts de recherche, syndicats, etc.

⁴⁰ Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*

Grâce à son expérience de terrain et aux résultats obtenus lors de leurs activités, les ONG peuvent mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités ciblés vers des groupes spécifiques, spécialement les plus faibles et ceux qui sont marginalisés.

Art de débloquer les situations difficiles

À certains moments du processus, il arrive que le dialogue soit bloqué, soit parce que les règles du dialogue ne sont pas respectées, soit parce que telle ou telle partie campe sur ses positions. Le facilitateur territorial pourra décider alors de «sortir un joker», c'est-à-dire inviter les parties en présence à porter un autre regard sur la situation. Nous proposons ci-après trois jokers qui sont parfois utilisés pour la médiation de conflits.

Scénario du pire

Le facilitateur dépeint les difficultés, voire les drames, qui pourraient se produire si le dialogue restait bloqué. Il met la (ou les) partie (s) impliquée (s) dans le blocage face à ses (leurs) responsabilités («Êtes-vous prêt à prendre le risque d'une telle évolution de la situation?»).

Retour sur les valeurs communes

Le facilitateur rappelle aux parties les valeurs fondamentales que tous, probablement, partagent: «la protection de notre environnement, la prospérité des communes, la qualité de la vie...». Il les invite à bien garder ces valeurs présentes à l'esprit et à prendre conscience que, finalement, leur réalisation dépend de la qualité du dialogue et de la capacité des participants à trouver un terrain d'entente.

Invitation au rêve

Le facilitateur demande aux parties d'oublier un moment la situation présente, les positions qu'elles défendent et les difficultés rencontrées. Il invite chaque partie à imaginer le futur qu'elle souhaiterait pour elle-même et pour ses enfants. Il s'agit pour chacun de visualiser le scénario idéal vers lequel il souhaite se diriger, afin de retrouver de l'énergie pour «décamper de ses positions» et se remettre en mouvement⁴¹.

Imaginer le futur fait partie du projet, compris comme entraînement à la communication, à la modestie, à la logique et à la participation, pour chercher à réduire le degré d'incertitude que comporte une situation en devenir.

⁴¹ Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*, pp. 51-2.

8.4 Phase 3 – Processus de négociation: médiation et élaboration d'un consensus

Dans l'approche que développe le DTPN, le renforcement de la confiance mutuelle est justement un des objectifs majeurs du processus. L'accroissement de la confiance entre acteurs et le fait de prendre en commun des décisions influenceront sur leur volonté de participer au dialogue. La confiance est à la fois un instrument qui permet le dialogue et une fin en soi.

Garantir la continuité du processus de dialogue implique de plus larges moyens de démocratisation des institutions locales et nationales qui favorisent une participation diffuse et dynamique, surtout dans le chef des acteurs les plus faibles, de même qu'un vaste phénomène d'appropriation et d'engagement. Cela veut dire l'organisation et la coordination de tables de négociation à différents niveaux et autour de plusieurs thèmes pour arriver à l'objectif du développement territorial négocié.

Pour introduire ou amalgamer différentes propositions et parvenir à une situation où tous ont gagné quelque chose, des modalités élémentaires doivent être exprimées clairement afin d'éviter autant que possible les disparités dans les rapports de force, les capacités, les aptitudes respectives que les étapes précédentes de la méthode DTPN auraient pu ne pas rééquilibrer tout à fait.



Élaboration d'un consensus. Participation à la cartographie d'un projet d'irrigation villageoise. Village de Nante, district de Maganja da Costa, province du Zambèze, Mozambique, décembre 2011.
Crédit: Ruben Villanueva.

Les questions suivantes se posent:

- Comment établir un dialogue à plusieurs niveaux, autour de plusieurs sujets de discussion?
- Quels sont les principes fondamentaux de la négociation?
- Comment arriver à déterminer les règles élémentaires qui facilitent la participation de tous les acteurs concernés par le processus de négociation?
- Comment initier la recherche d'un consensus?

Processus d'élaboration du consensus

Un résultat des diagnostics et des efforts pour réduire les disparités entre acteurs en ce qui concerne leur force respective de négociation peut aboutir à la détermination d'une plateforme de départ d'où peut commencer le processus de négociation.

Il est fondamental qu'à ce point, tous les acteurs les plus importants prennent une part active à l'élaboration du processus d'accord. Cela revient à dire que le processus soit ouvert à tous les acteurs principaux, qui seraient en mesure de faire aboutir les négociations à un accord durable ou de l'empêcher.

Tout ceci inclut les acteurs qui ne seraient pas encore organisés ou légitimés ou ceux qui ne résideraient pas dans la zone même, mais dont la participation et l'agrément sont des préconditions à un quelconque accord sur le développement territorial (*voir*: Phase 1 – Identification des acteurs).

La légitimation naît d'un processus de longue haleine au cours duquel la possibilité d'apprendre en accomplissant est une condition préalable au succès.

De même, au moment où les négociations débutent, les acteurs peuvent ne pas opérer sur un terrain complètement dégagé et doivent encore reconnaître valables les intérêts légitimes de tous les autres acteurs et accepter de suivre les règles de base concordées pour obtenir une décision conjointe.

Les parties intéressées, qui se sont autorisées mutuellement à arriver à une décision, la prennent ensuite toutes ensemble. Ça ne veut pas dire pour autant que les groupes plus puissants doivent abandonner leur pouvoir ni que les ressources doivent être redistribuées en parts égales. Cependant, la collaboration tacite constitue en réalité un accord entre les parties intéressées dû au fait que chacune d'entre elles a reconnu la légitimité des autres de même que leur habilité à pouvoir définir quels sont les problèmes et de proposer des solutions.

En particulier, il est fondamental que les acteurs se persuadent que:

- la collaboration amènera des résultats positifs;
- d'autres façons de faire (y compris la violence) pour trouver des solutions ne serviraient pas leurs intérêts;

- il est possible d'arriver à des accords équitables, même entre plusieurs personnes concernées;
- les personnes concernées ont les qualités voulues pour la participation;
- d'autres personnes concernées et importantes accepteront de collaborer⁴².

Identification de bénéfices immédiats pour tous les acteurs

Comme nous l'avons déjà souligné dans la Phase 2, il est essentiel de transposer clairement les produits potentiels des solutions négociées en bénéfices immédiats (par exemple, en termes économiques, de mobilisation de fonds pour des projets de développement, de renforcement de la paix et autres conditions pour un environnement favorable aux échanges, aux conditions de vie et de bien-être, à la sécurité foncière, etc.).

Les questions clés à discuter durant le processus de négociation sont:

- Quel peut être le coût pour parvenir à vos attentes en suivant un chemin personnel (coût financier, reconnaissance, réputation...)?
- Sur quelle durée et à quel prix vos attentes peuvent-elles être atteintes sans la coopération des autres acteurs?
- Quels sont les risques d'une solution individuelle (sur le court ou le long terme)?

Les questions suivantes se posent:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Comment faciliter la création d'un consensus?• Quels sont les rôles des différents acteurs?• Quels sont les résultats possibles qu'on peut espérer du processus de négociation?• Quelles sont les conditions pour mettre en œuvre les accords? |
|---|

Conduite des réunions de dialogue territorial

Le dialogue territorial peut être comparé à un concerto en trois mouvements pour le facilitateur et parties:

- premier mouvement: sortir de l'affrontement, du front contre front, qui empêche de voir; l'instauration du dialogue remet un espace entre les parties; en invitant chacun à prendre un peu de recul, elle lui permet de voir à nouveau l'autre;
- deuxième mouvement: passer des positions aux causes qui les motivent et aux besoins; donc quitter sa position (initiale);
- troisième mouvement: trouver des solutions communes; autrement dit, se rapprocher de l'autre!

⁴² Adapté de Gray, 1989. *Op. cit.*

Préparer l'espace de réunion

Le choix de la salle et la disposition des chaises sont des éléments importants sur lesquels doit veiller le facilitateur. Tout dépend du nombre de personnes et de la taille de la salle, mais une disposition en U (ou en C) est à rechercher. Elle permet à toutes les personnes de se voir et au facilitateur, de garder une position singulière, en se situant au centre de l'ouverture du U (si deux personnes assurent l'animation, on obtient de la sorte un U!).

L'étymologie latine nous donne une précieuse indication à ce sujet, puisque *mediare* signifie «être au milieu». Certains préfèrent situer le facilitateur à la base du U; ce qui peut présenter l'intérêt de ne pas le situer en face des parties, à l'extérieur des acteurs locaux, mais avec les parties, pour la résolution commune du différend.

Par ailleurs, puisqu'il s'agit, au fond, de favoriser un rapprochement entre les parties, autant le favoriser dans la salle, en évitant, si possible, que toutes les personnes du même groupe s'assoient du même côté (et restent donc du même bord!). Si l'assemblée est nombreuse, mieux vaut doubler ou tripler les files du U, comme dans un amphithéâtre romain, plutôt que d'allonger les rangées à perte de vue.

Transmettre les informations préalables

Avant d'ouvrir le dialogue, le facilitateur territorial doit en poser le cadre et transmettre ainsi plusieurs informations et propositions. C'est une étape fondamentale qu'il faut dérouler avec soin.

Le facilitateur territorial se présente et explique sa mission. Il explique brièvement l'origine de son intervention et ses propres antécédents professionnels (en relation avec la situation); il dit quelques mots sur les termes de référence de sa mission, en mettant l'accent sur les objectifs de son travail et, s'il s'agit d'un médiateur, sur les garanties de son indépendance. Il présente également les grandes lignes de la démarche qu'il propose, les principales étapes à parcourir.

S'il n'est pas un tiers neutre, indépendant des parties (en particulier s'il est facilitateur d'une concertation), il ne pourra pas mettre en avant son indépendance! En revanche, il mettra l'accent sur sa volonté de dialogue et sur les moyens qu'il souhaite mettre en œuvre pour le rendre possible et fructueux.

Le facilitateur territorial résume les activités réalisées pour préparer la réunion. Il transmet un rapide compte rendu des rencontres ou réunions préparatoires. C'est le meilleur moyen d'éviter les suspicions, de ne pas laisser croire qu'un tel est plus écouté que tel autre. Il devra faire de même au début de chaque nouvelle réunion.

En outre, il rappelle les points d'accord et de désaccord de la réunion précédente. Le facilitateur territorial propose des règles et les fait approuver par les parties.

Identifier et établir des priorités:

- Quels sont les points que vous souhaitez aborder dans le cadre de ce dialogue?
Chaque partie est invitée à exprimer les problèmes qu'elle rencontre, les points qu'elle veut inclure dans le dialogue. Le facilitateur doit s'assurer qu'aucun point important n'a été oublié; le diagnostic initial, basé sur des entretiens préalables, y contribue; son apport est d'autant plus nécessaire que le problème traité est complexe.
- Tous les points proposés sont-ils clairement formulés?
Le facilitateur vérifie que les points proposés sont bien compris par tous. La solution la plus simple est d'énumérer la liste des points cités et de la soumettre au contrôle de l'assemblée; tâche d'autant plus aisée que l'on aura pu noter, au fur et à mesure, sur un tableau visible par tous, les points proposés.
- Quels sont les points prioritaires dans le cadre de ce dialogue?
Chaque partie a désormais une vision globale des points proposés. Le facilitateur invite chacun à signaler ses priorités, car il est possible que tous les points ne puissent être abordés dans le cadre de cette instance de dialogue. Certains points pourront être abordés dans d'autres instances ou pourront donner lieu à un dialogue bilatéral. Le facilitateur peut le suggérer.

Ouvrir le champ des solutions possibles

Le facilitateur aide les parties à trouver une solution. S'il n'est pas censé la trouver à leur place, il peut toutefois suggérer des issues possibles.

Aider les parties à trouver une solution, c'est d'abord sortir de l'affrontement fréquent entre la solution de l'un et la solution de l'autre. L'expérience montre qu'il existe souvent d'autres solutions que personne n'avait imaginées et qui répondent au moins partiellement aux besoins des deux parties; c'est la fameuse réponse à somme positive (*win solution*), qui fait que chacun peut sortir gagnant, ou en partie gagnant.

Cette solution intermédiaire fait écho à la présence de la tierce personne qu'est le facilitateur; non pas que le facilitateur la fasse sortir de son chapeau, mais sa présence doit stimuler l'émergence d'un regard nouveau sur la situation.

Pour y parvenir, il dispose de nombreux outils. Nous mentionnerons brièvement trois exemples appartenant à trois familles d'outils:

- **Techniques de créativité**

La technique la plus connue est celle de la «pluie d'idées». Ce terme d'origine hispanique nous semble plus pertinent et poétique que le fameux *brain storming*

ou «tempête de cerveau». Il s'agit, dans la «pluie d'idées», de stimuler toutes les dimensions de la créativité humaine, plutôt que d'agiter le cerveau.

Durant la phase de créativité, les participants sont invités à faire preuve d'imagination («farfelu bienvenu»), à ne pas s'autocensurer et à ne pas juger les idées des autres. Le passage des propositions au crible de la faisabilité est ouvert dans un deuxième temps, une fois la récolte d'idées terminées.

- **Démarches «rationnelles»**

Un exemple de ces démarches est ce que l'on appelle «les questions d'amont», dont voici une illustration.

En matière d'architecture navale, on a longtemps cherché à répondre à la question «Comment empêcher l'eau d'entrer dans les bateaux?», ce qui a conduit à multiplier le nombre de ponts et à rehausser les bordages, à tel point que les grands voiliers du XVIII^e siècle versaient parfois pour être trop haut perchés. Le problème a été résolu quand on est remonté à la question d'amont, c'est-à-dire quand on s'est demandé: que recherche-t-on en fait en relevant la hauteur des bordages? On s'est rendu compte alors que l'objectif supérieur consistait à empêcher l'eau d'alourdir le bateau plutôt que de l'empêcher d'entrer. «L'empêcher d'entrer est une solution, mais y en a-t-il d'autres? Oui: on peut l'en faire partir rapidement». Cela a conduit à calfeutrer les écoutilles et créer des sabords, de façon à ce que les vagues puissent balayer les ponts sans faire couler le navire. C'est ainsi qu'on a abouti aux voiliers du XIX^e siècle, plus fins, moins lourds et plus efficaces.

- **Inspiration par l'exemple**

Il s'agit tout simplement de voir comment font les autres dans des situations similaires: récit d'expériences, invitation de témoins, projection de film, visite sur place.

Choisir les solutions les plus adaptées

Le facilitateur territorial aide les parties à choisir parmi le champ des solutions possibles, en s'appuyant sur les questions suivantes:

- question primordiale: Cette solution est-elle acceptable par tous?
- Si oui, est-elle faisable (faisabilité technique, financière, juridique...)?
- Est-ce une solution durable? (Va-t-elle répondre durablement au problème posé?);
- Les solutions retenues sont-elles satisfaisantes pour les parties?

Le facilitateur pourra perdre en légitimité, parce qu'il ne saura pas mettre de côté ses préférences pour telle ou telle partie.

Cette neutralité peut se décliner au moins de deux manières:

- capacité du facilitateur à résister à des pressions externes (l'indépendance);

- capacité à dépasser ses propres convictions ou ses préférences personnelles, afin de ne pas prendre parti.

Le facilitateur doit rechercher le plus possible la réciprocité et doit éviter de porter un jugement sur ce qui est dit par telle ou telle partie, d'autant plus sur les personnes elles-mêmes. Le fait de solliciter l'avis de chacun et de veiller à la compréhension mutuelle est un élément clé de la réciprocité. Facile à dire et à comprendre, mais pas si facile à mettre en œuvre tout au long d'une réunion!

Dans une situation tendue, une phrase, qui paraît très anodine, peut être perçue comme l'amorce d'un jugement négatif («Vous m'avez mal compris»); le mieux, pour éviter les dérapages, est d'utiliser le «je» («Je me suis mal fait comprendre»).

En début de réunion, certains médiateurs vont jusqu'à inviter les parties à lui signaler tout dérapage: «Je ne vais pas prendre parti, mais si par hasard vous avez le sentiment que cela m'arrive, n'hésitez pas à me le signaler!».

Ne pas prendre parti donc, ni prendre à partie, ni porter de jugement! Mais certains jugements positifs sont parfois utilisés par le facilitateur; ils permettent de valoriser tel fait ou telle idée exprimés par une partie, parce que le facilitateur a le sentiment qu'ils peuvent contribuer à l'avancement du dialogue: «Ce que vous dites là paraît important...».

Ceci dit, le facilitateur territorial n'est pas un être froid, étranger aux passions qui agitent ce monde! Il a le droit d'avoir ses opinions, ses sensibilités, ses préférences. Alors comment peut-il les gérer pour qu'elles n'interfèrent pas dans sa mission?

La bonne démarche comprend probablement deux phases:

- prendre conscience de ses propres positions, sentiments, émotions face au problème qu'il aborde;
- se détacher de ses positions, sentiments, émotions pour se centrer sur sa mission.

Certains facilitateurs mettent par écrit, pour eux-mêmes, leurs sentiments face à la situation et aux personnes entre lesquelles ils ont à «médier»; puis ils rangent ce texte dans un tiroir, avant d'aller en réunion. C'est une façon de déposer ce qu'ils pensent ou ressentent et de s'en éloigner. Certains facilitateurs pensent que la recherche de la neutralité ne doit pas masquer la recherche de l'équité.

Autrement dit, il ne faut pas oublier que des rapports de force inégaux existent parfois entre les parties. Sans cesser d'être neutre, le facilitateur peut agir pour compenser ces inégalités. Équilibre délicat, sans doute!

Par exemple, le facilitateur territorial peut très bien, lors des entretiens préalables, aider chacune des parties à préparer l'exposé de son problème; et ceci peut être

particulièrement utile pour une partie qui n'a pas l'habitude de s'exprimer. Tout facilitateur se trouve ainsi placé face à un choix essentiel: soit uniquement pacifier les rapports de force, soit contribuer à l'évolution de ces rapports.

Le facilitateur d'un dialogue territorial doit-il veiller au respect de l'intérêt général et du long terme?

C'est une question particulièrement sensible dans le domaine de l'environnement. Certains n'hésitent pas à dire que le facilitateur territorial doit porter les intérêts des parties qui ne seraient pas représentées dans le processus (les générations futures, par exemple); en tout cas, il ne pourrait pas cautionner un accord qui léserait de manière flagrante tel ou tel secteur de la population. Là aussi, la recherche d'un équilibre avec la neutralité peut s'avérer bien délicate.

Écoute active et empathie

Deux savoir-faire sont fondamentaux pour l'animation d'un dialogue territorial:

- poser les bonnes questions;
- reformuler correctement l'essentiel des réponses données par les parties, pour s'assurer qu'elles ont été bien comprises.

S'il y a coanimation, un facilitateur peut conduire le dialogue, tandis que l'autre reformule. Cependant, d'autres répartitions du travail peuvent être imaginées.

Le facilitateur d'un dialogue n'est ni un enquêteur, ni un psychologue. Peut-il être les deux à la fois?

D'une part, il n'est pas là pour produire un bon diagnostic, mais avant tout pour amener les parties à élargir leur champ de vision, à accéder à une compréhension plus complète de leur réalité; c'est-à-dire à établir un bon diagnostic. D'autre part, face à la complexité de la plupart des problèmes d'environnement ou de territoire, il doit écouter, mais aussi démêler les nombreux fils du conflit, qui peuvent être d'ordre psychologique, économique, politique ou culturel.

La question n'est pas d'écouter mais d'entendre, c'est-à-dire de faire travailler son intelligence de la situation; il ne s'agit cependant pas de produire ses propres «signifiés» à partir des «signifiants» de l'autre (il ne s'agit pas d'interpréter ce que dit l'autre)!

La reformulation comporte le risque d'aboutir à ce que le médiateur s'entende lui-même. Trois options peuvent être envisagées:

- reprendre les termes des parties;
- ou bien commencer par «Ce que je comprends de la situation...»;
- ou alors faire exprimer le signifié par les parties, au lieu de reprendre le signifiant: «Que voulez-vous dire à travers ces mots?»⁴³.

⁴³ Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.* Lecoq, D. CNAM (Conservatoire national des arts et métiers) in Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*

8.5 Phase 4 – Pacte social territorial (PST)

Table de négociation préparatoire au pacte social territorial

Dans la négociation collective, le **principe fondamental est de traiter séparément les questions** de personne et les désaccords qui font l'objet des discussions entre les parties en cause. Un processus de relations requiert des comportements de respect et de confiance mutuelle de la part des participants à la table de négociation, nécessite un débat honnête et ouvert, qui reconnaisse la légitimité d'une défense des divers intérêts.

Le **second principe**, selon Fisher et Ury⁴⁴, qui constitue la pierre angulaire du projet de négociation raisonnée, consiste à se **concentrer sur les intérêts en jeu et non sur les positions réciproques**. La stratégie de la coercition, de la manipulation de l'information qui accompagne la prise de position, joue un rôle déterminant dans le processus d'échange d'informations et dans le débat des intérêts des diverses parties qui sont au centre du projet de négociation raisonnée.

Le **troisième principe** de la base de négociation raisonnée **consiste à imaginer une pluralité de solutions avant de prendre une décision**.

Quand on parle d'un pacte social territorial, ce n'est pas tellement sur la force de négociation qu'on insiste mais plutôt sur le fait que la décision que prennent les acteurs est légitimée et devient un instrument qui peut être réactivé pour de nouvelles questions, plus importantes. C'est la raison pour laquelle le soutien au processus de dialogue n'a pas comme principal résultat l'effet atteint par la décision elle-même des acteurs pour réduire la fracture sociale, mais plutôt la conclusion d'un accord intervenu entre les parties concernées et la confiance capitalisée entre les partenaires durant le processus. Ce résultat jette les bases d'un dialogue constructif en matière de développement territorial.

Passant en revue brièvement les résultats du processus du DTPN, celui-ci comprend plusieurs étapes:

- d'abord, les acteurs doivent se mettre d'accord sur des activités ou stratégies communes où ils doivent décider de nouvelles façons de gérer leur territoire comme un tout ou comme des éléments d'un tout, par exemple, les ressources en eau;
- ensuite, les résultats du processus sont à placer dans une perspective de cohésion sociale meilleure; il a augmenté les forces de négociation, surtout pour les acteurs désavantagés ou marginalisés et, de ce fait, entraîne une diminution de leur vulnérabilité;

⁴⁴ Fisher et Ury cités par Bourque, 1994.

- en troisième lieu, ce processus crée des résultats institutionnels car il clarifie les rôles et les responsabilités des divers acteurs, clarifie ou établit de nouvelles règles du jeu et renforce les institutions et les organisations locales.

Contrairement à la signature d'une convention ou d'un contrat, le facilitateur ne prévoira pas dans ce type de pacte des sanctions en cas de non-respect; en revanche, il aura tout intérêt à proposer aux parties de prévoir des modalités de suivi et de révision périodique du pacte.

Pour illustrer l'importance des modalités de diffusion et de promotion du pacte, tout particulièrement dans le cas d'une charte des usagers, nous reprendrons l'exemple de la charte de bon usage des milieux naturels, élaborée à l'initiative des communes du Nord Jura, sous la conduite de l'AFIP.

L'opération de communication sur la charte de bon usage comprendrait les éléments suivants:

- un petit livret à destination des habitants, distribué dans les boîtes aux lettres et mis en dépôt au niveau des associations du territoire, des offices de tourisme des villes les plus proches et d'autres lieux publics. Il présentera la charte de bon usage (engagements et informations sur la réglementation) et les propositions d'actions aux collectivités locales;
- une affiche pour cibler la population urbaine des villes les plus proches et les touristes de passage. Elle mentionnera l'existence de la charte, le territoire concerné et les lieux où l'on peut se la procurer;
- la sensibilisation des différents usagers par les organisations membres des groupes de travail. Une information pourrait circuler *via* les médias habituels des associations (par exemple, Guide de la pêche du Jura, Guide du plaisancier...); ou bien la charte de bon usage pourrait être mise en ligne sur leurs sites Internet⁴⁵.

⁴⁵ Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*, pp. 52-4. Peemans, 2002.

8.6 Phase 5 – Mise en œuvre du pacte social territorial

Planification pour l'action. Portefeuille développement

Comme cela a été détaillé dans la Phase 2, au moment de mettre en œuvre l'accord obtenu, les partenaires locaux et les administrations gouvernementales doivent développer des capacités organisationnelles et techniques, de même que des connaissances techniques de gestion (planification financière). La création ou le renforcement des capacités techniques est une précondition indispensable si l'on veut s'assurer que la décentralisation n'engendre pas une diminution des services de soutien et qu'en prévision des responsabilités accrues des administrations locales, les fonctions décentralisées puissent opérer correctement.

La mise en œuvre de l'accord doit rester souple et prête à modifier la direction du programme et l'action entamée, pour tirer parti de nouvelles possibilités qui se manifesteront ainsi que des expériences acquises. La précondition pour obtenir l'habileté nécessaire à la réorientation du processus de mise en œuvre consiste dans la mise en place d'un système de contrôle qui examine autant les résultats que les indicateurs du processus lui-même.

Bien souvent, un projet formulé de façon habituelle ne prévoit pas le financement d'activités que le document de projet ne contient pas dès sa rédaction. Ces projets, conçus de manière traditionnelle, ne permettent pas, entre autre:

- d'apprendre les uns des autres;
- d'analyser l'impact indirect ou qualitatif qu'ils provoquent;
- d'instaurer des relations avec des niveaux supérieurs (ou intermédiaires) gouvernementaux autres que ceux auxquels ils se situent.

En plus d'un usage maximal des ressources locales et de la mobilisation de ressources supplémentaires, d'autres ressources devront être disponibles grâce à la création et à la gestion de crédits financiers pour des activités vouées à la création de revenus.

Finalement, des activités aptes à soutenir les capacités et à définir les rôles respectifs doivent prendre cours, ceci afin de rééquilibrer les disparités des capacités d'organisation des divers acteurs, de telle sorte que les mieux organisés ne puissent pas contrôler les activités qui ont été concordées entre les divers groupes pour mettre en œuvre l'accord intervenu⁴⁶.

⁴⁶ FAO, 2005b. *Op. cit.*, pp. 88-9.

8.7 Phase 6 – Suivi externe et évaluation

Deux types d'évaluation sont presque toujours laissés de côté, alors qu'ils permettraient de progresser dans la mise en œuvre de processus de dialogue.

Le premier consiste à évaluer la démarche utilisée et, notamment, le travail du facilitateur: la manière dont il conduit l'ensemble du processus, les réunions, l'attention qu'il porte à chaque partie, sa capacité à faire émerger les besoins de chacun et à faciliter la recherche de solutions, etc. Une telle évaluation est possible s'il existe un cofacilitateur, une personne en position d'observateur ou un intervenant qui conseille le facilitateur.

Le second consiste à évaluer les effets «secondaires» du dialogue.

Ce type d'évaluation est essentiel, si l'on considère que le dialogue territorial n'a pas seulement pour but la signature d'un accord, mais aussi le renforcement du lien social, de la démocratie ou de l'égalité.

Plusieurs critères d'évaluation peuvent être proposés autour des thèmes suivants:

- lien social: connaissance mutuelle, évolution de la confiance, capacité à agir ensemble, prise de conscience de l'identité du territoire, nombre de conflits;
- participation à la vie publique: perception globale de la réalité, conscience de l'intérêt collectif, force de proposition et d'action citoyenne, implication de nouveaux acteurs;
- évolution des rapports de force, équilibrage des relations: «les personnes qui avaient l'habitude de mener se sont trouvées marginalisées»⁴⁷.

⁴⁷ Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*

9. Limites et atouts du dialogue territorial

9.1 Au départ: des circonstances aux antipodes de ces types de dialogue

- La (ou les) personnes qui pourraient conduire le dialogue sont trop éloignées du sujet.
- Une des parties refuse le dialogue.
- Une des parties est trop dominée; le déséquilibre est trop fort.
- Une des parties est violente, voire dangereuse, et les contacts préalables n'ont pas permis d'évolution (non pas sur le fond, mais sur la manière de le transmettre).

Les deux points suivants ne sont valables que pour la médiation:

- le facilitateur se sent incapable de dépasser son a priori par rapport à une des parties ou par rapport au problème;
- l'indépendance du facilitateur n'est pas garantie.

9.2 En cours de route: des causes d'échec partiel ou total

Un des problèmes classiques est le manque de temps, lié soit au manque de financement pour aller jusqu'au bout de la démarche, soit à un changement politique qui remet en question le processus engagé.

Un autre problème que soulève Laurent Mermet⁴⁸ est le manque d'articulation entre la connaissance scientifique et technique et les processus de dialogue territorial. Les contributions technico-scientifiques sont parfois écartées parce qu'elles compliquent ou menacent le processus. Résultat: la solution qui émerge d'une table ronde n'est pas toujours la meilleure ou, tout simplement n'est pas acceptable, si l'on s'en réfère à l'intérêt général. À l'inverse, si l'expertise technique prend trop d'importance, les acteurs locaux risquent de se désintéresser du processus.

9.3 Apports spécifiques de la médiation

La médiation propose plusieurs éléments précis susceptibles de faire évoluer les parties:

- la confidentialité;
- l'écoute active alternée;
- la transformation du jugement et l'explication de celui-ci;
- l'acceptation des émotions;
- le passage progressif des positions aux besoins;

⁴⁸ Chercheur-enseignant à l'ENGREF Paris, département environnement (École nationale du génie rural des eaux et forêts) ; président du conseil scientifique du programme CDE (Concertation, décision et environnement) du MEDD.

- la reconnaissance de chacun dans son histoire;
- la recherche de tierces solutions.

L'intérêt majeur de la médiation est d'accepter de regarder et de traiter le différend, voire le conflit, non seulement comme une épine qu'il faut retirer du pied, mais comme une chance d'évolution. Et pour ce faire, la médiation propose l'intervention d'une tierce personne, qui se consacre exclusivement au bon déroulement de la démarche, après s'être préparée à déjouer les pièges et à surmonter les difficultés entamant sa neutralité, pièce maîtresse de sa fonction. Certains diront, avec raison, que nombre de personnes remplissent ponctuellement la fonction de facilitateur, sans avoir jamais entendu parler de médiation (les personnes carrefour ou multicasquettes). Quel est l'intérêt d'institutionnaliser la fonction? Sans doute de légitimer la médiation et de renforcer sa capacité d'action. Encore faut-il prévoir la signature de conventions avec les parties et l'adoption de codes déontologiques, c'est-à-dire de règles communes aux facilitateurs⁴⁹.

⁴⁹ Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*, pp. 59-60.

10. Annexes

Annexe 1

Projet de gouvernance du Lempira Sur (sud-ouest du Honduras, 1990-2004)

Le projet de gouvernance du Lempira Sur a soutenu le renforcement des capacités administratives et financières d'institutions locales et plus spécifiquement de celles appartenant au réseau municipal. Les activités du projet ont été initiées, entre autres raisons, par la nécessité d'éviter le contrôle des processus décisionnels dans la région par les élites et pour stimuler un mécanisme politique ascendant pour une démocratisation du système de gouvernance. Le réseau municipal fait le lien entre les foyers et la communauté grâce aux CODECO (Conseils de développement de la communauté), les CODECO étant ensuite eux-mêmes liés avec le niveau municipal grâce aux CODEM (les Conseils municipaux de développement). Les CODEM étendus (avec des représentants de chaque CODECO, de la société civile et des organisations puissantes présentes dans la région) et les *mancomunidades* (association regroupant plus d'une municipalité) représentent le niveau «supramunicipal» de l'organisation institutionnelle. De cette façon, les familles ont les moyens d'avoir un impact sur les processus décisionnels politiques nationaux.

Cette nouvelle structure constitue un mécanisme qui permet de refléter les besoins et les priorités des communautés dans les décisions prises au niveau municipal. En outre, le conseil municipal devrait être étendu afin d'inclure des secteurs ruraux voisins des villes et les représentants des villages des régions plus éloignées qui partagent, avec les municipalités locales, des responsabilités territoriales dans la planification.

Les CODEM étendus se regroupent de manière périodique et passent en revue les questions clés relevant de l'intérêt commun pour les différents villages dans les municipalités. Les participants discutent de l'attribution des ressources municipales et des contributions des villages à la municipalité (impôts et les services fournis par les municipalités). Ils sont encouragés à parrainer des événements multiples (réunions et référendums) où les gens peuvent exprimer leurs intérêts et besoins.

La création d'une nouvelle institution au niveau supramunicipal (*mancomunidad*), a permis de créer un forum où les municipalités peuvent conjointement chercher des manières de coopérer pour répondre à des intérêts communs. Des associations de municipalités (par exemple, l'AMULESUR) ont été également créées, en intégrant des *mancomunidades* afin de renforcer la puissance de recommandation et de négociation.

Par le soutien des *mancomunidades* et des CODEM, le projet est passé d'une approche sectorielle à une approche territoriale de la planification rurale de développement. Ces nouveaux établissements sont considérés comme des espaces de participation et de négociation entre les acteurs à différents niveaux et sont, en même temps, officiellement identifiés comme des passerelles d'accès à des niveaux plus élevés de prise de décision. En outre, la gestion des ressources collectives et une administration commune pourraient améliorer l'efficacité des services publics en atteignant plus de secteurs et de personnes. De plus, un plus grand pouvoir de négociation de ces établissements de niveau intermédiaire renforce leur position dans la négociation avec des établissements externes et des organisations de niveau central. Cette combinaison d'un processus ascendant et d'une réponse gouvernementale aux demandes locales (par exemple, le financement de la construction d'une route), créant un lien durable entre les niveaux intermédiaires de gouvernance (par exemple, au niveau du district par la décentralisation), semble fonctionner.

Grâce au projet de Lempira Sur, les systèmes de distribution du budget (droit appartenant exclusivement aux villes auparavant) et de collecte des fonds ont changé. Les gouvernements municipaux, dans un consensus avec leur population, ont augmenté leurs revenus en réorganisant les unités de cadastre et en taxant les propriétés fixes. D'autre part, un principe de cogestion et de cofinancement entre les CODECO, les CODEM respectifs et les projets a été établi.

Le projet souligne la dimension sociale d'accompagnement des institutions dans le processus de développement, renforçant les conseils municipaux, stimulant une participation proactive des personnes, renforçant la consultation autour de la gestion territoriale de ressources naturelles et l'application des accords effectifs pour le développement rural à travers des mécanismes d'autogestion durables.

Les activités du projet ont favorisé les échanges d'expériences et ont renforcé les capacités administratives, politiques et financières au niveau de la communauté et à des niveaux plus élevés. Commençant en 1995, les activités de création de capacités suivantes ont été mises en application: un programme de formation conceptuelle et technique pour les maires et pour les leaders potentiels en diversifiant leur expertise; un programme de création de capacités sur la planification participative ascendante (PPB) pour les organisations locales (y compris les CODECO et les CODEM étendus); et une formation pour les employés des corporations et pour les chefs municipaux dans les domaines suivants: législation municipale, gestion financière, planification communautaire et municipale, amélioration de l'administration financière des municipalités.

Sources: Entrevue avec Tomás Lindeman, fonctionnaire spécialiste FAO des institutions rurales, documents finaux du projet Lempira Sur

Livelihood Support Program, Sous-programme participatif, Politiques et gouvernance locale: Étude de cas du Lempira Sur.

(http://www.fao.org/sd/dim_in2/in2_050501a1_en.htm)

Annexe 2

Rôle d'un acteur clé en Angola

Les expériences récentes en Angola ont incité à la réflexion au sujet du rôle possible des personnes clés, au sein du gouvernement, en tant «qu'articulateurs» du dialogue social. Dans certains cas, au niveau national, les membres du gouvernement peuvent jouer ce rôle et stimuler l'ouverture d'espaces pour le dialogue territorial. Ces nouveaux espaces de débat permettraient de promouvoir les interventions communes futures, passant ainsi d'une situation conflictuelle à une situation de développement territorial négocié.

Cette expérience peut être illustrée avec le cas de la région suburbaine rurale de Luanda, Quenguela Nord. La région est pauvre en eau et les sols ne sont pas appropriés pour l'agriculture. Toutefois, pendant la longue période de conflit armé, des personnes provenant de différentes provinces s'y sont installées, à la recherche de lieux d'habitation moins risqués. Plus tard, des paysans, des familles de petits entrepreneurs ainsi que quelques acteurs puissants se sont déplacés dans ce secteur, étant donné l'amélioration progressive des conditions de sécurité et l'expansion urbaine que connaissait la région. Ces personnes se sont, par la suite, bâties une influence politique et économique, accumulant des parcelles de terrains pendant la période instable du conflit, sans suivre aucun processus de légitimation de leurs droits présumés. En fait, il n'y avait aucun titre démontrant la légalité de leur propriété et de l'utilisation de la terre dans la région.

Vers la fin des années 90, la paix est devenue une hypothèse probable. Par conséquent, plusieurs conflits liés à la terre ont commencé à émerger. Des premiers signaux ont été envoyés aux institutions gouvernementales pour les avertir de l'augmentation des conflits dans la région. Avec l'appui de la FAO, le DNOR (Direction territoriale nationale de planification) a organisé un ensemble de voyages et de réunions de terrain afin de vérifier le statut juridique de toutes les demandes (ou plaintes) faites par les différents acteurs sociaux. Ces visites ont également permis d'identifier les raisons historiques et la légitimité des plaignants; elles ont aussi encouragé les efforts communs faits dans la recherche de solutions possibles pouvant stimuler des dynamiques de développement, de préférence destinées aux groupes les moins puissants.

Le rôle de facilitateur du dialogue joué par le directeur national du DNOR a été particulièrement crucial. Il s'est bâti une excellente réputation dans le pays à la fois pour ses capacités techniques et pour son indépendance de jugement. Pour cette raison, il était possible, dans un tel scénario hostile (la question de la terre était encore un sujet tabou en Angola), de découvrir des moyens de soutenir des actions de développement adressées aux communautés dans le besoin.

Les observations suivantes proviennent des réflexions faites au sujet des personnes clés dans le cas développé ci-dessus:

- engagement et indépendance reconnue: ces caractéristiques ont permis à cette personne clé d'assumer et de défendre une position «neutre», même lorsqu'il fallait faire face à des relations de pouvoir extrêmement déséquilibrées et à des influences politiques fortes. Il est certain qu'une partie du rôle de la FAO consiste à soutenir cette personne et son équipe;
- dans ce cas concret, et considérant la forte tradition de centralisation de l'administration, il était fondamental d'avoir quelqu'un du giron politique pour soutenir le processus dans son ensemble, et essayer de répondre au manque de confiance entre les institutions et les citoyens. Dans ce contexte, son engagement et sa reconnaissance politique ont été essentiels pour imposer l'accord;
- capacités professionnelles et possibilité d'accéder à des informations rares; sa légitimation formelle et informelle dépendant de sa capacité d'accès à des documents relatifs aux différents acteurs, de sa connaissance profonde du contexte juridique du pays et de sa familiarité avec le travail de terrain et avec les communautés locales.

Finalement, la décision a été prise, de façon pragmatique, de procéder graduellement, étant donné le fort pouvoir politique de certains acteurs impliqués et du faible intérêt montré par la communauté internationale à interférer dans la question critique de la terre en Angola. Il était d'abord nécessaire d'encourager un dialogue et un changement de la manière dont les acteurs importants (gouvernement, paysans et entrepreneurs) considéraient les communautés locales et leurs droits à la terre. Pendant une première phase du projet, des activités ont été concentrées dans les parties moins conflictuelles du territoire, où l'influence des acteurs externes n'était pas prédominante. Grâce à la présence de cet acteur clé et à l'appui de la FAO, les réflexions au sujet des questions de la terre en Angola, stimulées dans ce cas pilote, ont été portées au niveau national.

Source: Entretien avec Paolo Groppo, fonctionnaire NRL.

Annexe 3

Création de partenariats de travail à l'échelle locale pour une planification participative de l'usage des terres en Bosnie-Herzégovine

Dans le projet «Inventory of Post-War Situation of land Resources in Bosnia Herzegovina» (GCP/BIH/002/ITA), la seconde phase consistait en une planification participative de l'utilisation des terres. Elle avait pour but de réunir les différents groupes participants au sein de partenariats de travail, situés à l'échelle locale, et qui devaient recenser les actifs et les ressources du territoire, identifier les problèmes, développer des stratégies et établir des solutions afin de promouvoir le développement local.

Ces groupes, qui ont eu un rôle important dans la réalisation des objectifs du projet, sont: (a) les communautés locales, (b) les municipalités locales, (c) les exploitations agricoles «les plus performantes», (d) les universités et instituts de recherche, (e) les écoles d'agriculture, (f) les organisations non gouvernementales (ONG) et (g) les agents économiques incluant les secteurs primaires, secondaires et tertiaires, et plus particulièrement des agents provenant des secteurs de l'agriculture, des exploitations, de l'environnement et des infrastructures.

Les municipalités ont été identifiées sur la base d'un certain nombre de critères comme le cadre agroécologique, le système politique, la taille, la capacité d'organisation, etc. Le critère le plus important étant l'engagement de la municipalité et le support offert par le maire afin de garantir la faisabilité du processus participatif de planification de l'utilisation des terres. Les principaux bénéficiaires et parties prenantes du projet sont les municipalités ciblées. Elles élaborent les plans d'utilisation des terres à travers les services techniques respectifs. Néanmoins, le processus participatif a également permis à des bénéficiaires indirects, des participants locaux du secteur privé et des organisations de la société civile, d'exprimer leurs inquiétudes et leurs intérêts concernant l'utilisation municipale des terres.

Source: FAO, 2005b.

Annexe 4

Réflexions sur le rôle de l'agent du développement en Italie

Proposée et promue par la Communauté européenne au début des années 80 (dans le «Rapport Berrocal»), l'image du facilitateur territorial peut être comprise dans le schéma plus large de la fonction que remplissent les experts (externes). Par conséquent, une définition précise du personnage s'avère très difficile si, en plus, on tient compte du fait que pour y parvenir, il conviendrait aussi d'inclure une autre composante, celle de l'«espace d'action» dans lequel le facilitateur agit. Ce n'est pas un hasard si: «entamer une discussion concernant les experts du point de vue de l'analyse des politiques publiques signifie analyser leur rôle dans un contexte politico-décisionnel dans lequel se développe leur travail, sous le profil des modalités concrètes de leur mise en œuvre et de leur participation à la formulation des décisions, aux dynamiques d'expression de leur savoir en programmes et politiques ainsi qu'au système de rapports qui s'établissent entre eux et les autres agents du processus politique⁵⁰».

En ce sens, avec la mention «facilitateurs territoriaux» (ailleurs, dénommés «animateurs sociaux» ou «médiateurs locaux» ou encore «agents de développement»), on a l'intention, tour à tour, de désigner la professionnalité au service de l'enquête et de l'animation territoriale, de l'occupation ou de la création d'emploi, de l'aide au projet urbanistique ou territorial et ainsi de suite: toutes activités situées sur une frontière plutôt imprécise entre «sphère politique» et «domaine technique» qui touchent l'un et l'autre des milieux professionnels très différents.

Généralement, les activités qu'ont menées les agents de développement peuvent être synthétisées en trois fonctions:

- stimulation à la participation active et au changement;
- stimulation à l'adoption des techniques de négociation entre les acteurs concernés;
- valorisation et intégration des ressources locales.

a. Fonction de stimulation à la participation active et au changement

Avec ce rôle, l'agent a lancé un processus d'animation et de mobilisation des acteurs locaux concernant les nécessités bien définies et/ou les questions de territoire. De ce point de vue, la participation effective a été envisagée comme constituant un élément essentiel de l'entièreté du processus car la mise en œuvre de projets publics ou privés suppose que les intéressés puissent déterminer un ensemble de priorités reconnues comme telles par les participants (responsabilisation des intéressés et soutien du réseau des participants). Il est à remarquer qu'au niveau conceptuel ou comportemental, il ne paraît guère possible de maintenir une séparation nette des tâches entre experts, fonctionnaires publics et politiciens locaux. La collaboration active dans les deux

⁵⁰ ART, 2006.

accords territoriaux entre agents et fonctionnaires communaux (qui ont joué le rôle de véritables «animateurs territoriaux», en stimulant et en mettant en avant la demande sociale apparue dans leur territoire respectif) ne doit pas sembler «risquée» mais au contraire, dans la ligne des finalités propres de la négociation et de la recherche-action, en particulier avec celle de «l'implication active» et du «changement de façon d'opérer».

b. Fonction de stimulation à l'adoption de pratiques de négociation entre acteurs concernés

Avec cette seconde fonction, le facilitateur territorial a contribué à la mise en œuvre de pratiques de négociation qui sont en mesure d'obtenir des solutions concordées (telles que l'adoption d'un projet de développement partagé) à même d'intégrer efficacement les nécessités du territoire. En ce sens, si l'agent de développement a réellement accès à l'entièreté du processus de décision, il peut en ce cas développer en même temps sa fonction «naturelle» de négociation et de changement, à condition de chercher un niveau minimal d'accord sur des objectifs communs réellement à la portée et sans se substituer aux acteurs concernés. De plus, bien souvent, l'agent de développement remplit aussi le rôle de médiateur entre les différents niveaux locaux et supérieurs de décision, c'est-à-dire entre les intérêts du groupe local de développement et les centres extérieurs de décision. La négociation est sans aucun doute une des caractéristiques principales de l'agent de développement, dont dépend principalement le succès de son activité.

Une fonction importante de l'agent de développement est également de négocier dans une optique de création d'un contexte dont serait banni le climat de conflit. En termes de contenu, par exemple, il est nécessaire qu'un projet comportant des éléments d'innovation, qui pourraient contenir des éléments de rupture avec le présent, parvienne à être formulé de façon articulée, souple, pédagogique; on doit tendre à éliminer toute séparation, même au prix d'un moindre niveau d'innovation, dans le but d'obtenir une plus large adhésion et unité dans le groupe.

Cependant, la médiation ne peut être si limitée qu'elle n'obtienne aucune amélioration de la situation.

À cet égard, la médiation doit être mise en œuvre avec le plus grand nombre possible d'acteurs locaux, cherchant à mettre en valeur et à souligner autant que faire se peut tous les aspects d'accord et de vue commune.

c. Fonction de valorisation et d'intégration des ressources locales

En dernier lieu, l'approche intégrée du développement local constitue une condition essentielle des accords territoriaux. La troisième tâche de l'agent de développement (la plus exigeante, du fait qu'elle suppose fréquemment un changement dans la mentalité et dans les pratiques courantes) consiste dans le

dépassement d'une approche qui resterait «sectorielle» (soutien à quelques acteurs économiques seulement) ou «cumulative» (encouragement d'éléments indistincts de projets de développement). Le rôle de l'agent de développement est avant tout de faire en sorte que des locaux se mettent ensemble plutôt que d'intégrer plusieurs compétences techniques, diverses approches et méthodologies, même si l'agent de développement doit posséder une connaissance globalisante⁵¹, une vaste culture de même qu'une capacité de collaboration ainsi qu'une panoplie de compétences spécialisées. Il est évident que la figure de l'agent de développement doit embrasser entièrement les divers aspects de la situation. Il ne peut ignorer les ressources qu'offrent le territoire, la programmation, la proposition et la gestion de ce qui a été proposé et programmé par lui-même ou par les institutions publiques locales ou par les autres acteurs locaux; il doit cependant rester un rien en retrait dans la phase de formulation du projet, pour concentrer son activité principalement sur la gestion des relations entre acteurs locaux, en facilitant la communication et la cohésion entre eux et bénéficiant des «savoirs locaux» pour les aspects technico-opérationnels liés aux projets.

Il est évident que cette fonction d'interprétation dépasse la simple récolte/sélection de projets et se situe aussi au niveau des rapports avec des personnes étrangères au processus de décision; il est reconnu que le «local» ne peut être scindé de la dimension régionale, nationale et internationale et, en ce sens, dans les deux accords territoriaux, les agents de développement ont privilégié, d'une part, le développement de relations «horizontales» avec les acteurs qui opèrent dans des contextes territoriaux et, d'autre part, ils ont facilité «verticalement» la conjonction entre la coalition et les niveaux institutionnels «supérieurs» (Communauté européenne, administration régionale, ministères économiques, etc.)⁵².

⁵¹ Le concept de système territorial est une acquisition de l'école de pensée de l'analyse des systèmes agraires. «Un système agraire, selon M. Mazoyer, est une façon (agricole) d'explorer un environnement qui s'est construit dans le temps, est durable, adapté aux conditions bioclimatiques d'une zone donnée et correspond aux conditions et aux besoins sociaux du moment. L'expression système agraire vise à saisir l'interaction entre le bioécologique, le socio-économique, le culturel et le politique, à travers les pratiques agricoles» (FAO, 2003). Il est essentiel de comprendre le territoire en termes systémiques, plus complets que les concepts d'espace et de support physique des activités humaines. Cela devient alors un système complexe, dans lequel agissent les uns sur les autres des facteurs environnementaux, économiques, sociaux, politiques et culturels. Dans cette perspective, on doit comprendre le territoire comme une entité multidimensionnelle. Un territoire est une construction sociale due à des agents mais aussi un réseau d'intérêts, et représente une certaine valeur déterminée par les groupes culturels et sociaux qui l'utilisent et le transforment peu à peu selon les technologies à leur disposition, l'idéologie en vogue, etc. Le territoire est un espace approprié collectivement et basé sur des représentations sociales. FAO, 2005b.

⁵² ART, 2006.

11. Références

Alfredson, T., Cungu A. 2008. *Théorie et pratique de la négociation. Approche de la littérature*. Programme de formation aux politiques de la FAO. Roma.
(http://www.fao.org/docs/up/easypol/555/4-5_negotiation_background_paper_179en.pdf)

ART. 2006. *Analisi e Ricerche Territoriali. Prime riflessioni sul ruolo e modalità di azione dell'agente di sviluppo in Italia*. Roma.

Baraldi, C. 2005. *Costruire la diversità e il dialogo con bambini e preadolescenti*. Casa Editrice La Mandragola, Imola, Italia.

Barret (Geyser), P. Novembre 2003. *Guide pratique du dialogue territorial*. Fondation de France, Paris.

Bobbio, N. 1994. *L'elogio della mitezza*. Linea d'ombra, Milano, Italia.

Bonnal, J. 2011. *Negotiating land and water use: participatory planning of resource management* (SOLAW Background Thematic Report TR10). FAO, Rome.
(http://www.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic_reports/TR_10_web.pdf)

Bonnemaison, J., Cambrezy, L., Quinty-Bourgeois, L. 1999. *Les territoires de l'identité. Le territoire, lien ou frontière?* 2 tomes. Ed. L'harmattan, Coll. Géographie et Cultures, Montréal et Paris.

Borras, S. 2006. *Land, empowerment and the poor: challenges to civil society and development agencies*. IFAD, Rome.

Bourque, R. 1994. Pour une approche réaliste de la négociation raisonnée dans les relations patronales-syndicales. Supplément *Écriteau* vol. 3 n°2, Cahier spécial.

Chambers, R. 1992. *Diagnostic participatif: hier, aujourd'hui et demain, arbres, forêts et communautés rurales*. Bulletin n° 1, FAO, Rome.

Chiosso, G. 1997. *Novecento Pedagogico*. La Scuola, Brescia, Italia.

Engel A. and Korf B. «Negotiation and mediation techniques for natural resource management» by A. Engel and B. Korf. FAO, Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/008/a0032e/a0032e00.htm>)

FAO. 2012a. «Directives volontaires pour la gouvernance foncière. D'un coup d'œil». Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/016/i3016f/i3016f.pdf>)

FAO. 2012b. «Développement territorial participatif et négocié (DTPN) – Un abrégé de proposition méthodologique». Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/015/md963f/md963f00.pdf>)

FAO. 2012c. «Vers l'avenir que nous voulons. En finir avec la faim et engager la transition vers des systèmes agro-alimentaires durables». Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/015/an894f/an894f00.pdf>).

FAO. 2012d. Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf>)

FAO. 2011a. «The State of the World's Land and Water Resources (SOLAW)». Rome.
(<http://www.fao.org/nr/solaw/solaw-home/en/>)

FAO. 2011b. «FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries: Fisheries management 4. Marine protected areas and fisheries» No. 4, Suppl. 4. Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/015/i2090e/i2090e.pdf>)

FAO. 2011c. «L'état des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde. Gérer les systèmes en danger». Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/015/i1688f/i1688f00.pdf>)

FAO. 2010a. «Developing effective forest policy. A guide. FAO Forestry Paper 161». Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/013/i1679e/i1679e00.pdf>)

FAO. 2010b. «Formation en gestion d'entreprises associatives rurales en agroalimentaire. Manuel de renforcement des capacités. Guide du facilitateur». Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/013/i1936f/i1936f00.pdf>)

FAO. 2010c. «Developing effective forest policy – a guide». In particular, Chap. 5 Developing an agreement through Dialogue and Negotiation. Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/013/i1679e/i1679e00.htm>)

FAO. 2008. «Eau et pauvreté rurale. Interventions pour améliorer les moyens d'existence des populations d'Afrique subsaharienne», publiée sous la direction de J.-M. Faurès et G. Santini. Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/011/i0132f/i0132f00.htm>)

FAO. 2006a. «Information and communication for natural resource management in agriculture, a training sourcebook». Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/009/a0406e/a0406e00.HTM>)

FAO. 2006b. «Toolkit for the application of Participatory and Negotiated Territorial Development in Transborder Zone. Socio-Economic Development Programme for the Onchocerciasis-freed Zone of Ghana and Burkina Faso». Rome.

FAO. 2006c. «Comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation. Le modèle RED-IFO et son utilisation». FAO, Institutions pour le développement rural, Directives 2. Rome.
(<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0563f/a0563f00.pdf>)

FAO. 2006d. «The new generation of watershed management programmes and projects». FAO Forestry Paper 150.
(<http://www.fao.org/docrep/009/a0644e/a0644e00.htm>)

FAO. 2005. «Division du développement rural. Une approche du développement rural: le développement territorial participatif et négocié (DTPN)». Rome.
(http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_fr.htm)

FAO. 2003. «A handbook for trainers on participatory local development – The *Panchayati Raj* model in India». Bangkok, Thailand.
(<http://www.fao.org/docrep/006/ad346e/ad346e00.htm>)

FAO. 2000. «Guidelines for Participatory Diagnosis of Constraints and Opportunities for Soil and Plant Nutrient Management». AGL/MISC/30/2000. Rome.
(<ftp://ftp.fao.org/agl/agll/docs/misc30.pdf>)

FAO and UNEP. 1999. «The Future of Our Land, Facing the Challenge. Guidelines for Integrated Planning for Sustainable Management of Land Resources». Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/004/x3810e/x3810e00.htm>)

FAO and UNEP. 1997. «Negotiating a Sustainable Future for Land. Structural and Institutional Guidelines for Land Resources Management in the 21st Century». Rome.
(http://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/images/resources/pdf_documents/negotiat.pdf)

FAO. 1996. «Planning for Forest use and Conservation: Guidelines for Improvement». Rome.
(<http://www.fao.org/docrep/w3210e/w3210e00.htm#Contents>)

FAO, 1993. *Directives pour la planification de l'utilisation des terres*. Rome.

Gallo, G. 2009. *Problemi, modelli, decisioni. Decifrare una realtà complessa e conflittuale*. Edizioni Plus Pisa Università Press, Pisa, Italy.

- Galtung, J.** 2002. *Searching For Peace: The Road to TRANSCEND*. Pluto Press, London.
- Gray, B.** 1989. *Collaboration: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Jossey-Bass Inc, San Francisco, USA.
- Herrera, A. et da Passano, M.-G.** 2007. Gestion alternative des conflits fonciers. FAO, Rome.
(<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0557f/a0557f00.pdf>)
- Leloup, F., Moyart, L., et Pecqueur, B.** 2005/4. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? Lavoisier, *Géographie Économie Société* 2005/4; 7: 321-32.
(http://fdsp.univ-lyon2.fr/sites/fdsp/IMG/pdf_Leloup.Pecqueur.pdf)
- Lusthaus, C., Adrien, M.H., Anderson, G., Carden, F. and Montalván, G.P.** 2002. Organizational assessment: a framework for improving performance. IDRC Booktique, Ottawa.
- Mancini, R.** 1995. *L'ascolto come radice*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, Italia.
- Mancini, R.** 1991. *Comunicazione come ecumene*. Queriniana, Brescia, Italia.
- Mazoyer, M.** 1998. *Pour lutter contre la faim: une nouvelle organisation équitable des échanges agricoles internationaux*. Contribution à la Conférence interparlementaire Atteindre les objectifs du Sommet mondial de l'alimentation par une stratégie de développement durable. FAO, Rome.
- Merlet, M., Groppo, P.** 2011. *Points chauds liés au foncier et aux droits sur l'eau*. FAO, Roma. (FAO 2011: SOLAW Background Thematic Report – TR05)
(http://www.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic_reports/TR_05a_licht.pdf)
- Peemans, J.-P.** 2002. *Le développement des peuples face à la modernisation du monde. Essai sur les rapports entre l'évolution des théories du développement et les histoires du développement réel dans la seconde moitié du XX^e siècle*. Population et développement n° 10, Académie Bruylant, Louvain-la-Neuve/L'Harmattan, Paris.
- Regni, R.** 2003. *Viaggio verso l'altro*. Armando Editore, Roma.
- Rossi, M.** 2011. L'Approccio del Quadro Logico per la progettazione partecipativa, in Santini, L. (a cura di) *Partecipazione nei processi decisionali e di governo del territorio*. Pisa, Plus Edizioni.

Rossi, M. 2007. *I progetti di sviluppo. Metodologie ed esperienze di progettazione partecipativa per obiettivi*. (Seconda edizione, con post-fazione dell'autore). Franco Angeli, Milano, Italia.

Santarone, D. 2004. *Mediazione e Mediatori in Italia*; in Università degli studi di Roma Tre, CREIFOS e CIES. Anicia, Roma.

Sirna Terranova, C. 1996. *Pedagogia interculturale*. Guerini, Milano, Italia.

Stoker G. 1998. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue internationale des Sciences Sociales*, n° 155, UNESCO/Érès. Paris.

Touzard, J.-M. 1993. Le retrait viticole et les conditions de la diversification agricole en Languedoc-Roussillon. *REM Revue de l'Économie Méridionale*, 41(163): 45-63.